

Rekenkameronderzoek naar de nieuwe P&C-cyclus

Rapport
Rekenkamercommissie Harlingen

Inhoud

Inhoud	0
Voorwoord	1
DEEL I	2
DE ESSENTIE VAN HET ONDERZOEK	2
<i>Doel van het onderzoek</i>	3
<i>Het belang van het onderwerp voor de gemeenteraad</i>	3
<i>Belangrijkste bevindingen</i>	4
<i>Conclusies uit het onderzoek</i>	5
<i>Aanbevelingen voor de gemeente</i>	7
DEEL II	9
VERDIEPING OP DE ESSENTIE VAN HET ONDERZOEK	9
Hoofdstuk 1 Doelstellingen van en werkzaamheden tijdens het onderzoek	10
Hoofdstuk 2 Bevindingen over de doeltreffendheid van de P&C-cyclus	14
Hoofdstuk 3 Bevindingen over de doelmatigheid van de P&C-cyclus	21
Hoofdstuk 4 Bevindingen over de transparantie en de rol van de raad ten aanzien van de P&C-cyclus	24
Hoofdstuk 5 Bevindingen over de organisatorische borging van de P&C-cyclus binnen de gemeente Harlingen	28
Bestuurlijke reactie op rapport	39
Nawoord	40
Literatuurlijst	41
Bijlage 1 Geïnterviewden voor het onderzoek	44
Bijlage 2 Normenkader	45
Bijlage 3 Enquête raadsleden gemeente Harlingen	47
Bijlage 4 Uitkomsten enquête gemeente Harlingen	51

Voorwoord

Voor u ligt de rapportage van het rekenkameronderzoek naar de nieuwe Planning & Control-cyclus van de gemeente Harlingen.

Enige jaren geleden zijn besluiten genomen om de P&C-cyclus te vereenvoudigen en op onderdelen anders in te richten. Dit met het doel om het functioneren van raad, college en ambtelijke organisatie te versterken. Inmiddels is hiermee de nodige ervaring opgedaan. Daarbij is de vraag relevant of de nieuwe werkwijzen met betrekking tot de P&C-cyclus ook het resultaat hebben opgeleverd dat er van verwacht werd. De Rekenkamercommissie heeft daarom besloten hier onderzoek naar te verrichten. Dit na afstemming met de gemeenteraad, die dit ook belangrijk vond.

De uitkomsten zijn weergegeven in deze rapportage. Omdat de P&C-cyclus te maken heeft met alle geledingen van de gemeente zijn zowel de raad, het college en de organisatie bij het onderzoek betrokken. Naast het in beeld brengen van hun ervaringen en bevindingen heeft documentenonderzoek plaatsgevonden. Met de combinatie van onderzochte feiten en van opvattingen kon een goed beeld worden gegeven van het werken met de nieuwe P&C-cyclus. Ook van wat goed gaat en waar nog verbeteringen wenselijk zijn.

Er is gestreefd naar een duidelijke en toegankelijke rapportage. Daartoe bestaat het rapport uit 2 delen. In deel 1 is op een compacte wijze de essentie van het onderzoek in beeld gebracht, met de belangrijkste bevindingen en met de conclusies en aanbevelingen. Kennisname van deel 1 geeft op zich al een compleet beeld.

Deel 2 bevat de nadere uitwerking en onderbouwing van het onderzoek. Verder is een aantal relevante bijlagen toegevoegd. Onder regie van de Rekenkamercommissie is het inhoudelijke onderzoek uitgevoerd door twee medewerkers van de BMC-groep. Wij danken hen voor de goede wijze waarop dit heeft plaatsgevonden.

Wij menen dat de uitkomsten van dit onderzoek kunnen bijdragen aan een verdere versterking van de P&C-cyclus voor bestuur en organisatie van de gemeente Harlingen.

Rekenkamercommissie Gemeente Harlingen

B. van der Weide, voorzitter

T. Dijk, lid

A. Hoekstra, lid

DEEL I

DE ESSENTIE VAN HET ONDERZOEK

Het onderzoek is opgebouwd uit twee delen. Deel I is te beschouwen als een zelfstandig leesbaar onderzoeksrapport. In dit deel zijn de hoofdlijnen van het onderzoek en de belangrijkste uitkomsten op hoofdlijnen beschreven. In dit deel leest u:

- Het doel van het onderzoek.
- Het belang van het onderwerp voor de gemeenteraad.
- Belangrijkste bevindingen.
- De conclusies uit het onderzoek.
- De aanbevelingen en de lessen voor verbetering van het inkoop- en aanbestedingsproces.

Voor degene die geïnteresseerd is in een gedetailleerde uitwerking van de onderzoeksvragen, is in Deel II het integrale onderzoek met daarin de volledige beantwoording van de onderzoeksvragen en de onderbouwing van de conclusies en aanbevelingen opgenomen.

Doel van het onderzoek

De Rekenkamercommissie wil met dit onderzoek graag onderzoeken of de veranderingen in de P&C-cyclus vanaf 2014 ook het effect hebben bereikt dat beoogd werd. Om invulling te geven aan deze doelstelling heeft de Rekenkamercommissie de volgende centrale onderzoeksvraag geformuleerd:

<i>In hoeverre is de nieuwe Planning en Controlcyclus doeltreffend en doelmatig?</i>
--

Om richting te geven aan het onderzoek heeft de Rekenkamercommissie twaalf onderzoeksvragen geformuleerd voor dit onderzoek (zie hiervoor paragraaf 1.3 van deze rapportage).

Het belang van het onderwerp voor de gemeenteraad

Onder P&C-cyclus wordt in het algemeen het volgende verstaan: "De cyclische weergave van de strategische planning in samenhang met de resultaten. Onder Planning vallen het businessplan, het jaarplan, en de verbeterplannen als onderdeel van het jaarplan. Onder Control valt het jaarverslag".¹

De beleids- en beheersinstrumenten moeten de raad, respectievelijk het college en de organisatie in staat stellen om inhoud te geven aan sturing, beheersing, verantwoording en controle. De P&C-cyclus reguleert daarmee een goede en systematische planning en controle van de uitvoering van activiteiten door de gemeente. Op verschillende momenten en niveaus hebben het college en de organisatie (politiek-bestuurlijke) sturing en besluitvorming nodig van de raad als democratisch orgaan. Op zijn beurt heeft de raad

¹ www.encyclo.nl, Nederlandse encyclopedie.

informatie nodig van het college en de organisatie om verantwoording af te nemen. Inhoud en financiën (gebruikers en aanbieders) moeten met elkaar verbonden zijn waardoor er steeds een duidelijk beeld is van doelen, resultaten en de financiële doorvertaling daarvan. De complexiteit hiervan wordt steeds groter. Dit komt bijvoorbeeld doordat gemeenten er de afgelopen jaren in het kader van de decentralisaties in het Sociaal Domein meer taken bij hebben gekregen, het verschuiven van taken en verantwoordelijkheden tussen publieke organisaties en private organisaties. Het toenemende aantal verbonden partijen vergroot deze complexiteit. Dit noopt tevens de urgentie om adequate, juiste en tijdige sturingsinformatie voor de raad om weloverwogen beslissingen te kunnen nemen en verantwoordingsinformatie om te kunnen controleren. Een cyclus is gericht op verantwoorden, monitoren en vooruitkijken en borgt dat de hiervoor benodigde informatie en documenten in een efficiënt maar zorgvuldig proces tot stand komen. Wettelijk zijn er eisen (Gemeentewet en Besluit Begroten en Verantwoorden) aan de P&C-documenten, zoals de begroting en jaarrekening.

In dit licht dient dit rapport gelezen te worden. Eerst geven we antwoord op de centrale onderzoeksvraag, vervolgens geven we de conclusies uit het onderzoek. Daarna gaan we in op de aanbevelingen voor de gemeente.

Belangrijkste bevindingen

In deze paragraaf schetsen wij kort de belangrijkste bevindingen op hoofdlijnen. In deel II van het rapport wordt daar dieper op ingegaan.

- De nieuwe P&C-cyclus is vanuit de auditcommissie en raad geïnitieerd.
- De doelstellingen van de nieuwe P&C-cyclus waren gericht op een efficiëntere cyclus en tijdigere informatievoorziening richting de raad.
- Het college van B&W en de ambtelijke organisatie hebben de doelstellingen en inrichting vertaald in maatregelen. Hierbij is de planning aangepast, zijn tussentijdse begrotingswijzigingen toegevoegd, zijn P&C-producten geschrapt en zijn P&C-producten samengevoegd.
- De gestelde doelstellingen ten aanzien van de nieuwe P&C-cyclus zijn gehaald, waarbij ook de actualiteit van de producten is vergroot. De raad heeft hierdoor meer zicht gekregen om de uitgevoerde activiteiten en de daarmee gemoeide uitgaven.
- De raad wordt ruim gefaciliteerd om de P&C-producten tijdig te bestuderen.
- Het instrument van de P&C-cyclus wordt vooral ingezet voor de beheersing van de uitgaven en ondersteunt daarmee de controlerende taak van de raad. Dit gaat ten koste van het strategisch vermogen dat het instrument ook bedoeld te zijn, waardoor de raad in mindere mate in staat is inhoud te geven aan zijn kaderstellende rol.
- De kracht van de totstandkoming van de P&C-cyclus en bijbehorende producten zit in de korte lijnen binnen de ambtelijke organisatie. Deze kracht is meteen ook de kwetsbaarheid ten aanzien van het proces, mede door de kleine compacte organisatie.

Conclusies uit het onderzoek

Op basis van het onderzoek hebben wij de volgende conclusies getrokken:

1. De nieuwe P&C-cyclus is op belangrijke onderdelen aangepast.

De belangrijkste voornemens om de P&C-cyclus aan te passen, zijn gerealiseerd (kader 1).

Kader 1 *Gerealiseerde aanpassingen van de P&C-cyclus*

- De kadernota en de begroting worden een maand eerder aangeboden aan de raad.
- Via tussentijdse begrotingswijzigingen (aanbieding van een apart maandelijks raadsvoorstel) wordt de raad geïnformeerd over budgetoverschrijdingen en -onderschrijdingen.
- De tweede bestuursrapportage is als document uit de P&C-cyclus geschrapt. De eerste bestuursrapportage wordt in de vorm van een raadsinformatiebrief in de maand juli aangeboden aan de raad.
- De perspectiefnota en de begroting zijn geïntegreerd. Door deze integratie wordt er een document minder behandeld in de P&C-cyclus.
- De aangeboden P&C-documenten worden in een eenvoudige lay-out aangeboden aan de raad.

De bedoeling was om ook de jaarrekening een maand eerder aan te bieden, maar dit bleek niet haalbaar in verband met de eisen van de accountant.

2. De gestelde doelstellingen aan de nieuwe P&C-cyclus zijn gehaald, maar er zijn ook aandachtspunten.

De nieuwe P&C-cyclus was bedoeld om:

- de raad eerder en tijdiger te informeren over de financiële stand van zaken;
- de raad meer tijd te geven om de stukken te behandelen;
- efficiënter te werken.

Door de genomen maatregelen zijn de volgende doelen behaald (kader 2).

Kader 2 *Gerealiseerde doelen van de nieuwe P&C-cyclus*

- De raad wordt eerder geïnformeerd over de financiële stand van zaken middels maandelijks begrotingswijzigingen via een apart raadsvoorstel en eventuele overschrijdingen of onderschrijdingen kunnen hierdoor eerder behandeld worden.
- Door het vervroegen van verschillende producten in de P&C-cyclus wordt de raad eerder in de gelegenheid gesteld om deze te behandelen.
- De actualiteit van de documenten is vergroot, omdat de effecten van mei- en septembercirculaires worden verwerkt in respectievelijk de eerste Berap en de begroting.
- Het proces is efficiënter geworden door het wegvallen van één product.

- De rapportages zijn beknopter en meer to-the-point, waardoor ambtelijke tijd is vrijgespeeld, die geïnvesteerd is in een kwaliteitsslag ten aanzien van schrijven en redactie.

Dit wordt bevestigd door de evaluatie van de auditcommissie van 17 maart 2016. Uit het onderzoek blijkt dat iets meer dan helft van de raadsleden dat deelnam aan de enquête aangeeft voldoende tijd te hebben om de aangeleverde stukken via de P&C-cyclus te kunnen behandelen.

Een aandachtspunt is dat tijdens het verdiepende gesprek met raadsleden door hen echter werd aangegeven dat men toch niet voldoende tijd heeft, maar 'wel beter dan in de oude inrichting van de P&C-cyclus'.

Daartegenover staat dat door de griffie en ook door de ambtelijke organisatie mogelijkheden worden geboden om bijvoorbeeld direct vragen te stellen aan de desbetreffende ambtenaren. Daarnaast heeft de griffie samen met de ambtelijke organisatie bijeenkomsten georganiseerd voor raadsleden om de begrijpelijkheid van de P&C-cyclus te vergroten: hoe werkt de P&C-cyclus en hoe moet ik als raadslid de begroting lezen?

Een volgend aandachtspunt voor zowel de griffie en de ambtelijke organisatie als de raadsleden is om van deze mogelijkheden optimaal gebruik te maken.

3. De P&C-cyclus legt accent op de financiële beheersing, waardoor de kaderstellende functie is onderbelicht.

Uit de enquête en uit het gesprek met de raadsleden blijkt een hoge waardering voor de P&C-producten. Er is voldoende informatie over de financiële kant.

Ten aanzien van de inhoudelijke kant (doeltreffendheid en liggen we op koers ten aanzien van onze doelstellingen?) wordt aangegeven dat dit minder goed inzichtelijk is. Met andere woorden, doen we de juiste dingen en doen we dingen goed?

Dit betekent dat de kaderstellende functie van de P&C-cyclus is onderbelicht. Doordat de perspectiefnota is gecombineerd met de begroting, is de raad niet meer goed in de gelegenheid vooraf sturing te geven aan de opstelling van de begroting en prioriteiten aan te geven. Volstaan wordt met een bijlage bij de begroting 'niet gehonoreerde wensen'. Wat blijft is de mogelijkheid om de gehele begroting af te keuren, als een 'ultimum remedium', wat in het algemeen echter als onwenselijk wordt gezien.

Het ontbreken van voldoende sturingsmogelijkheden vooraf, verklaart mogelijk ook dat de raad op detailniveau gaat sturen en vooral aandacht heeft voor het cijfermatige deel van de P&C-cyclus. Daarnaast blijkt de raad ook nog zoekend hoe de kaderstellende rol het best kan worden ingevuld ten aanzien van bijvoorbeeld de verbonden partijen waaraan de gemeente Harlingen deelneemt.

De ambtelijke organisatie is wel bezig de inhoudelijke informatie van de begroting te versterken door a) beleidsindicatoren toe te voegen aan de begroting en jaarrekening en b) binnenkort een 213a-onderzoek uit te voeren als beleidsevaluatie. Er zijn geen plannen om de raad procesmatig te ondersteunen bij de invulling van de kaderstellende rol.

4. Er vindt geen structurele evaluatie plaats.

Evaluatie van het proces van totstandkoming van de P&C-cyclus en van de onderliggende producten vindt niet structureel plaats. Dit betekent dat er weliswaar aandacht is voor het doorvoeren van verbeteringen, maar dat dit geen onderdeel is van de cyclus. Het vasthouden aan bestaande werkwijzen kan het invoeren van vernieuwingen in de weg staan. Er wordt bijvoorbeeld incrementeel begroot, terwijl de methode 'zero based budgetting' voordelen biedt. Daarnaast blijkt dat de koppeling tussen de doelstellingen en sommige indicatoren niet altijd logisch is te trekken.

5. Het proces van de totstandkoming van de P&C-cyclus loopt goed, maar kent ook zijn kwetsbaarheden.

De kracht van het huidige proces van de totstandkoming zit in de korte lijnen binnen de ambtelijke organisatie van de gemeente Harlingen. De verschillende actoren kennen hun verantwoordelijkheden en acteren overeenkomstig en men weet elkaar bij onduidelijkheid en vragen snel te vinden. Het team Financiën heeft een sterke regierol en coördineert het proces. Deze kracht is meteen ook de kwetsbaarheid van het proces. De korte lijnen zijn het gevolg van de relatief kleine compacte organisatie. Indien functionarissen wegvallen, bijvoorbeeld door ziekte of vanwege een andere betrekking, ontstaat er een probleem in capaciteit. Mede omdat de huidige totstandkoming van de P&C-cyclus steeds een uitdaging blijft om deze op tijd gereed te hebben.

Aanbevelingen voor de gemeente

Gemeenteraad:

1. Bespreek met de auditcommissie mogelijkheden om verbetering aan te brengen aan de aandachtspunten die door raadsleden via de enquête en het verdiepende gesprek zijn aangedragen.

Het betreft:

- a. Veel raadsleden ervaren onvoldoende tijd om de stukken die via de P&C-cyclus worden aangeboden, te behandelen;
- b. Er is behoefte aan ondersteuning op welke wijze gebruik gemaakt kan worden van de aanvullende mogelijkheden die door de griffie en de ambtelijke organisatie worden aangeboden om het instrument P&C-cyclus goed te benutten.

2. Continueer de kracht die de nieuwe P&C-cyclus heeft ten aanzien van de financiële beheersing, maar onderzoek in samenspraak met de auditcommissie hoe de kaderstellende functie kan worden versterkt.

Denk hierbij aan de volgende mogelijkheden:

- a. Herintroductie van een afzonderlijke perspectiefnota;
- b. Toevoeging van SMART-doelstellingen en beleidsindicatoren aan de begroting en jaarstukken;
- c. Toevoeging van de uitkomsten van beleidsevaluaties aan de jaarstukken;

- d. In samenwerking met andere deelnemende gemeenten aan verbonden partijen invulling geven aan de kaderstellende rol door de gezamenlijke vaststelling van kaderstellende spelregels;
- e. Procesmatige ondersteuning van de raad bij de invulling van de kaderstellende rol door de griffie en de ambtelijke organisatie.

College van burgemeester en wethouders en ambtelijke organisatie:

3. Zet de ingezette stappen ten aanzien van het verbeteren van het inzichtelijk maken van de doeltreffendheid in de begroting en jaarrekening door.

Dit betekent een verdere verscherping van de beleidsindicatoren, waarbij een duidelijke koppeling wordt gemaakt met de doelstellingen. Het 213a-onderzoek als beleidsevaluatie kan hierbij de nodige input leveren.

4. Voeg aan de begroting en jaarrekening toe welke uitvoering van de gemeentelijke taak is opgedragen aan derden.

Denk hierbij aan: verbonden partijen, gesubsidieerde instellingen en bedrijven waaraan de uitvoering via aan- of uitbesteding van een taak is opgedragen. Betrek deze organisaties bij de formulering van doelstellingen en indicatoren, teneinde de mate van doeltreffendheid scherper te kunnen vast te stellen.

5. Evalueer jaarlijks de totstandkoming van de P&C-cyclus en de onderliggende producten.

Voer eventuele verbeterpunten door om zo het proces effectiever en efficiënter te maken en de kwaliteit van de onderliggende producten te verbeteren. Hierbij valt bijvoorbeeld te denken aan het toevoegen van de kapitaallastennorm aan de jaarstukken.

6. Evalueer de nieuwe P&C-cyclus (inmiddels vier jaar operationeel) met de auditcommissie en verbeter de P&C-cyclus op basis van deze uitkomsten verder.

Kijk hierbij ook naar nieuwe manieren van rapporteren en verantwoorden (via dashboards, et cetera).

7. Neem notie van de kwetsbaarheid van de financiële functie in relatie tot de P&C-cyclus.

Identificeer waar exact de kwetsbaarheden zitten (mede met oog op de toekomst, lopende ontwikkeling en verscherpte eisen vanuit de accountant) en investeer in de financiële functie om deze kwetsbaarheid te reduceren.

DEEL II

VERDIEPING OP DE ESSENTIE VAN HET ONDERZOEK

Hoofdstuk 1 Doelstellingen van en werkzaamheden tijdens het onderzoek

In dit hoofdstuk schetsen wij de aanleiding van het onderzoek en gaan wij nader in op de doelstelling, vraagstelling en werkwijze gedurende het onderzoek.

1.1 In 2014 is de P&C-cyclus van de gemeente aangepast

In 2014 is door de auditcommissie uit de raad van de gemeente Harlingen verzocht om de P&C-cyclus anders in te richten. De raad van Harlingen had het gevoel dat er binnen de toenmalige cyclus onvoldoende ruimte aanwezig was om nog bij te kunnen sturen en dat door clusteringen van begrotingswijzigingen het zicht werd vertroebeld. Met andere woorden, de raad was onvoldoende in control om haar kaderstellende en controlerende rol in te vullen. Vanuit dit gevoel heeft de auditcommissie de wensen vanuit de raad geïnventariseerd en verzameld. De wensen vanuit de raad waren gericht op een efficiëntere cyclus waarbij de raad eerder wordt geïnformeerd over de financiële stand van zaken en de raad meer tijd heeft om de stukken te kunnen behandelen.

De P&C-cyclus is voor de gemeente van cruciaal belang omdat het enerzijds een belangrijk beleidsvormend en sturend instrument is en anderzijds dient om de raad in de gelegenheid te stellen inhoud te geven aan de controlerende en volksvertegenwoordigende functie.

De P&C-cyclus reguleert het contact tussen de raad, het college en de ambtelijke organisatie. Op verschillende momenten en niveaus hebben het college en de organisatie (politiek-bestuurlijke) sturing en besluitvorming nodig van de raad als democratisch orgaan. Op zijn beurt heeft de raad informatie nodig van het college en de organisatie om verantwoording af te nemen. Inhoud en financiën (gebruikers en aanbieders) moeten met elkaar verbonden zijn waardoor er steeds een duidelijk beeld is van doelen, resultaten en de financiële vertaling daarvan. De complexiteit hiervan wordt steeds groter. Dit komt bijvoorbeeld doordat gemeenten er de afgelopen jaren in het kader van de decentralisaties in het Sociaal Domein meer taken bij hebben gekregen. Het verschuiven van taken en verantwoordelijkheden tussen publieke organisaties en private organisaties en het toenemende aantal verbonden partijen vergroot deze complexiteit. Dit noopt tevens de urgentie om adequate, juiste en tijdige sturingsinformatie aan de raad te leveren om weloverwogen beslissingen te kunnen nemen en om verantwoordingsinformatie om te kunnen controleren. Een cyclus is gericht op verantwoorden, monitoren en vooruitkijken en borgt dat de hiervoor benodigde informatie en documenten in een efficiënt maar zorgvuldig proces tot stand komen. Wettelijk zijn er eisen (Gemeentewet en Besluit Begroten en Verantwoorden) aan de P&C-documenten, zoals de begroting en de jaarrekening.

De financiële functie binnen de gemeente Harlingen is aanbieder van deze dienstverlening en moet deze in nauwe betrokkenheid met de rest van de organisatie, de gebruiker, vormgeven.

Met de verandering heeft de gemeente beoogd dat met de P&C-cyclus:

- de raad eerder en tijdig wordt geïnformeerd over de financiële stand van zaken;
- de raad meer tijd heeft om de stukken te kunnen behandelen;
- de nieuwe opzet efficiënter werkt.

1.2 Centrale vraagstelling en deelvragen

De Rekenkamercommissie wil nu graag onderzoeken of de veranderingen in de P&C-cyclus vanaf 2014 ook het effect heeft bereikt dat beoogd werd. Om invulling te geven aan deze doelstelling heeft de Rekenkamercommissie de volgende centrale onderzoeksvraag geformuleerd:

<i>In hoeverre is de nieuwe Planning en Controlcyclus doeltreffend en doelmatig?</i>
--

Deze centrale onderzoeksvraag is verder geoperationaliseerd in de volgende deelvragen:

Doeltreffendheid

1. Welke doelstellingen en ambities heeft de gemeente geformuleerd inzake de nieuwe P&C-cyclus?
2. In hoeverre is er uitvoering gegeven aan de geformuleerde ambities en speerpunten?
3. In hoeverre zijn de geformuleerde doelstellingen behaald?

Doelmatigheid

4. Is er sprake van eerdere en tijdige informatievoorziening over de financiële stand van zaken?
5. Is er sprake van meer ruimte voor raadsleden om tussentijds te kunnen corrigeren en bijsturen?
6. Is het transparant en navolgbaar dat de nieuwe P&C-cyclus efficiënter werkt?

Transparantie en de rol van de raad

7. In hoeverre is de informatievoorziening richting de raad met de nieuwe P&C-cyclus voldoende?
8. Geeft de raad met de nieuwe P&C-cyclus vorm aan zijn kaderstellende en controlerende taak?

Organisatie (mensen, systeem en processen)

9. Is de samenwerking tijdens de totstandkoming van de P&C-cyclus van voldoende niveau en helpend voor de juistheid, tijdigheid en volledigheid van de producten van de P&C-cyclus?
10. Zijn de rollen/verantwoordelijkheden en de invulling daarvan (bestuurlijk, programmacoördinatoren, budgethouders, financieel ontwikkelaars, adviseurs en ondersteuning) in de P&C-cyclus voldoende helder?
11. Zijn er voldoende waarborgen in het proces om ervoor te zorgen dat de juiste vraagstukken op het juiste moment op de goede tafel terechtkomen (doen we de goede dingen?)?

Omdat de P&C-cyclus als functie heeft de gemeenteraad in staat te stellen op een goede manier inhoud te geven aan de kaderstellende, controlerende en volksvertegenwoordigende rol, is ook nadrukkelijk aandacht besteed aan de kwaliteit van de P&C-documenten die aan de gemeenteraad worden aangeboden. Het gaat hierbij om de volgende aspecten:

- De afspraken die zijn gemaakt met de gemeenteraad over de te bereiken effecten.
- Hoe met tussentijdse wijzigingen is omgegaan.
- De verantwoording aan de gemeenteraad over de bereikte resultaten.

Hierbij is de aan de gemeenteraad verstrekte informatie op hoofdlijnen aan de volgende criteria getoetst:

- *Actualiteit* (Is de informatie actueel en is deze tijdig aangeboden? Sluit de informatie aan op eerdere rapportages, nota's en dergelijke?)
- *Eenduidigheid* (Is er afstemming met de beleidsvisie en met de informatie die via de reguliere P&C-cyclus aan de gemeenteraad is aangeboden?)
- *Volledigheid* (Sluit de informatie aan op de informatiebehoefte van de gemeenteraad? Is deze van voldoende reikwijdte en van het juiste detailniveau?)
- *Begrijpelijkheid* (Is de informatie ten aanzien van het besluitvormingsproces toegankelijk, makkelijk leesbaar en begrijpelijk?)

1.3 Werkwijze gedurende het onderzoek

Het onderzoek is uitgevoerd in de periode september tot en met december 2018 bij de gemeente Harlingen. De gehanteerde onderzoeksaanpak kent schematisch de volgende vier stappen:



Figuur 1: Schematische weergave van het stappenplan

De analyse van het onderzoek is inhoudelijk conform onderstaand schema opgebouwd:

Input	Analyse	Bevindingen aan de hand van de onderzoeksdeelvragen	Resultaten
Documenten (literatuurlijst)	Nadere analyse aan de hand van de onderzoeks-vragen	Bevindingen over de doeltreffendheid van de P&C-cyclus (onderzoeksvragen 1 t/m 3)	Conclusies ten aanzien van de centrale onderzoeksvraag (Deel I van het rapport)
Interviews (bijlage 1)		Bevindingen over de doelmatigheid van de P&C-cyclus (onderzoeksvragen 4 t/m 6)	Conclusies per onderzoeksdeelvraag (Deel I van het rapport)
Normenkader (bijlage 2)		Bevindingen over de transparantie en de rol van de raad ten aanzien van de P&C-cyclus (onderzoeksvragen 7 en 8)	Aanbevelingen voor de gemeente (Deel I van het rapport)
Enquête onder raadsleden (bijlage 3 en 4)		Bevindingen over de organisatorische borging van de P&C-cyclus binnen de gemeente Harlingen (onderzoeksvragen 9 t/m 11)	

Tabel 1: Schematische weergave van de opbouw van de analyse van het onderzoek.

Wederhoor

De Nota van Bevindingen is voor ambtelijk wederhoor (toets op feitelijke onjuistheden) voorgelegd aan de ambtelijke organisatie van de gemeente Harlingen. Op basis hiervan is het rapport aangepast en vervolgens aangeboden voor bestuurlijk wederhoor aan het college van B&W van de gemeente Harlingen.

Hoofdstuk 2 Bevindingen over de doeltreffendheid van de P&C-cyclus

In dit hoofdstuk kijken we naar de doeltreffendheid van de P&C-cyclus. De volgende drie onderzoeksvragen worden in dit hoofdstuk behandeld.

1. Welke doelstellingen en ambities heeft de gemeente geformuleerd inzake de nieuwe P&C-cyclus?
2. In hoeverre is er uitvoering gegeven aan de geformuleerde ambities en speerpunten?
3. In hoeverre zijn de geformuleerde doelstellingen behaald?

2.1 Welke doelstellingen en ambities heeft de gemeente geformuleerd inzake de nieuwe P&C-cyclus?

Uit het raadsbesluit 'Herziening Planning & Controlcyclus' van 3 december 2014 (behandeling in de raad) is vastgelegd welke doelstellingen de raad voor ogen heeft gehad met de herziening van de P&C-cyclus. Op verzoek van de auditcommissie heeft de raad kritisch naar de P&C-cyclus gekeken. Alle wensen zijn geïnventariseerd en uitgewerkt en besproken met de auditcommissie. Op basis hiervan zijn een drietal doelstellingen geformuleerd waaraan de nieuwe P&C-cyclus moet voldoen:

1. De raad wil eerder worden geïnformeerd over de financiële stand van zaken.
2. De raad wil meer tijd hebben om de stukken te kunnen behandelen.
3. De nieuwe opzet werkt efficiënter.

Op basis van de documentenanalyse in dit onderzoek constateren we dat naast deze drie doelstellingen nog een aantal wensen zijn uitgesproken. Deze wensen zijn niet vastgesteld door middel van een besluit, maar zijn wel in de uitvoering van de nieuwe P&C-cyclus meegenomen (zie paragraaf 2.2). Hierbij gaat het om de volgende wensen:

- Gevolgen van de meicirculaire meenemen in de Berap.
- Tussentijdse begrotingswijzigingen aan de orde brengen in de raad.
- De tweede bestuursrapportage mag worden aangeboden in de vorm van een begrotingswijziging.
- Minder uitgebreide lay-out van de financiële producten (zwart wit en geen foto's).

2.2 In hoeverre is er uitvoering gegeven aan de geformuleerde ambities en speerpunten?

Invulling en risico's

Zoals aangegeven in paragraaf 2.1 heeft de auditcommissie een belangrijke rol gehad in het inventariseren van de wensen van de raad naar aanleiding van de P&C-cyclus, het zelf kritisch bekijken van de P&C-cyclus en het vormgeven van de nieuwe P&C-cyclus. De organisatie van de gemeente Harlingen stond daarbij op afstand. In de laatste bijeenkomst van de auditcommissie in 2014 is een definitieve versie van de nieuwe cyclus opgesteld waarin zowel de ambtelijke organisatie als de auditcommissie zich konden vinden (gedeelde visie).

Het doel van de nieuwe P&C-cyclus was gericht op het realiseren van een efficiëntere cyclus, waarbij de raad eerder wordt geïnformeerd over de financiële stand van zaken. Hiervoor zijn de volgende argumenten aan te dragen:

1. *De raad wil eerder worden geïnformeerd over de financiële stand van zaken.*
Middels maandelijkse begrotingswijzigingen wordt de raad tijdig geïnformeerd over de financiële stand van zaken en de besteding van de budgetten. Eventuele over- en onderschrijdingen worden nu eerder door de raad behandeld in plaats van twee keer per jaar via de bestuursrapportages.

2. *De raad wil meer tijd hebben om de stukken te kunnen behandelen.*
Bij de behandeling van de begroting heeft de raad weinig tijd om eventuele aanpassingen door te voeren vanwege de deadline voor het aanleveren bij de provincie. In de nieuwe opzet wordt de begroting een maand eerder behandeld in de raad.

3. *De nieuwe opzet werkt efficiënter.*
De perspectiefnota wordt gecombineerd met de begroting en de tweede bestuursrapportage is verdwenen. De eerste bestuursrapportage wordt in de vorm van een raadsinformatiebrief aangeboden aan de raad. Gedurende het jaar hoeft de raad twee producten minder vast te stellen.

Vanuit het college wordt aangegeven dat er een risico aanwezig is ten aanzien van de nieuwe opzet en dat heeft te maken met het ontbreken van overzicht. Door met name de perspectiefnota en de begroting samen te voegen moet wel inzichtelijk worden in de stukken wat er aan nieuwe wensen/nieuw beleid is toegevoegd. Een oplossing kan zijn door hier in de begroting een apart hoofdstuk aan te wijden. Dit is ook opgenomen bij de begroting. Wij merken hierbij op dat door het samenvoegen van de perspectiefnota en de begroting ook de raad een gelegenheid wordt ontnomen om richting te geven aan het opstellen van de begroting.

Naar een nieuwe P&C-cyclus - wijzigingen

De organisatie heeft door middel van een memo aangegeven hoe de nieuwe opzet van de P&C-cyclus naar aanleiding van de doelstellingen van de raad eruit gaat zien. Hierbij is aangegeven wat de verandering is (oud versus nieuw).

De planning is als volgt veranderd:

Product	2014		2015	
	College	Raad	College	Raad
Kadernota	18-3-2014	14-5-2014	24-2-2015	15-4-2015
Jaarstukken	22-4-2014	11-6-2014	17-3-2015	13-5-2015
Eerste Berap	18-3-2014	14-5-2014	n.v.t.	1-7-2015
Perspectiefnota	6-5-2014	25-6-2014	n.v.t.	n.v.t.
Begroting/Perspectiefnota	16-9-2014	6-11-2014	8-9-2015	28-10-2015

Product	2014		2015	
	College	Raad	College	Raad
Tweede Berap	14-10-2014	3-12-2014	n.v.t.	n.v.t.

Tabel 2: Schematische weergave van de verandering in de planning van de nieuwe P&C-cyclus.

Door de nieuwe P&C-cyclus zien we dat de behandeling van kadernota, jaarstukken en begroting een maand eerder plaatsvindt in de raad. Hierdoor wordt de raad eerder geïnformeerd over de financiële stand van zaken. Tevens zien we dat de actualiteit van de P&C-documenten is vergroot. De effecten van mei- en septembercirculaires kunnen verwerkt worden in respectievelijk de eerste Berap en de begroting.

Onderstaande tabel geeft schematisch de verandering in de tijd weer:

	Jan	Feb	Mrt	April	Mei	Jun	Juli	Aug	Sept	Okt	Nov	Dec
2014 (oud)					KN BR	JR	PN				BG	BR
2015 (nieuw)				KN	JR		BR			BG/PN		

Tabel 3: Schematische weergave van de verandering in de planning van de nieuwe P&C-cyclus.

Afkortingen:

KN = Kadernota

BR = Bestuursrapportage

JR = Jaarrekening

PN = Perspectiefnota

BG = Begroting

Naast de wijzigingen in de tijd van de producten binnen de P&C-cyclus is ook inhoudelijk naar de producten gekeken. We behandelen hieronder elk onderdeel afzonderlijk.

Kadernota

De kadernota is niet gewijzigd qua inhoud. De kadernota wordt alleen een maand eerder aangeboden aan de raad, zie tabel 2 en 3. In de kadernota worden de uitgangspunten weergegeven die de basis zijn voor de samenstelling van de programmabegroting en meerjarenraming. Het doel van de kadernota is dat de raad instemt met de uitgangspunten voordat met de voorbereiding van de begroting wordt begonnen.

Tussentijdse begrotingswijzigingen

Zoals aangegeven in paragraaf 2.1 wenste de raad eerder geïnformeerd te worden over budgetoverschrijdingen en -onderschrijdingen (financiële stand van zaken). In de nieuwe P&C-cyclus is hier invulling aangegeven door maandelijkse begrotingswijzigingen aan te bieden in een apart raadsvoorstel. De tussentijdse begrotingswijzigingen worden maandelijks geagendeerd. Als er sprake is van een mogelijke budgetoverschrijding of -onderschrijding, dan wordt dit opgenomen in het raadsvoorstel. Hierbij dient de budgetbeheerder zelf de leidende rol te pakken en aan te geven om welke budgetten het gaat en de toelichting te schrijven voor het raadsvoorstel. Het team Financiën heeft voornamelijk een signalerende rol. In de oude P&C-cyclus werd de tweede Berap vaak

gebruikt als slotwijziging in december. Door de tussentijdse begrotingswijzigingen hoeft dit niet meer. In de interviews is aangegeven dat het grote voordeel van de tussentijdse begrotingswijzigingen is dat er tussentijds beter zicht is op de financiële positie van de gemeente en dat de raad financieel meer in control is. Er is een grens afgesproken van 10% over-/onderschrijding met een minimum van € 25.000 voor het opstellen van de tussentijdse begrotingswijzigingen.

Bestuursrapportage

In de nieuwe P&C-cyclus is de tweede bestuursrapportage verdwenen. Middels de maandelijkse begrotingswijzigingen wordt de raad nu eerder geïnformeerd. In de maand juli wordt de bestuursrapportage aangeboden aan de raad in de vorm van een raadsinformatiebrief. Deze brief is een tussentijdse update van de financiële stand van zaken en geeft een beeld van de gevolgen van alle maandelijkse begrotingswijzigingen van de eerste zes maanden van het lopende boekjaar.

Perspectiefnota en begroting

De inhoud van de perspectiefnota is in principe niet gewijzigd, maar het document is geïntegreerd met de begroting. Door deze integratie wordt er een document minder behandeld in de P&C-cyclus. Dit betekent efficiencywinst. De raad krijgt een volledig pakket met nieuwe wensen/nieuw beleid dat al volledig is geïntegreerd in de begroting. Uit de bijlage blijkt welke nieuwe wensen/nieuw beleid niet is verwerkt in de begroting. De begroting wordt een maand eerder in de raad behandeld. Hierdoor heeft de raad meer tijd om wijzigingen door te voeren.

Jaarstukken

De wens vanuit de raad was om de jaarstukken een maand eerder te behandelen. Dit betekende dat de accountant een maand eerder moet beginnen met zijn controle en dat betekent ook dat het team financiën een maand eerder de conceptjaarstukken gereed moet hebben. In februari moet er dan een conceptjaarrekening liggen. In 2015 heeft er een nieuwe aanbestedingsronde plaatsgevonden voor de selectie van een nieuwe accountant, waarbij dit punt is ingebracht. Uit de gesprekken maken wij op dat dit niet gelukt is. De organisatie stuurt nu aan op een behandeling van de jaarrekening in juni. De verklaring van de accountant was dat anders slechts één dag beschikbaar was voor de beoordeling van de jaarrekening. Afgelopen jaar was de accountantsverklaring beschikbaar bij de commissiebehandeling. De accountant wil de verklaring pas afgeven na een gesprek met de auditcommissie. Hierdoor is het doel van een behandeling van de jaarrekening in mei niet gerealiseerd en ook niet haalbaar.

Naast de producten in de P&C-cyclus is ook gekeken naar de lay-out. De auditcommissie heeft aangegeven dat de stukken aangeleverd mogen worden in een eenvoudige lay-out (in zwart-wit en zonder foto's). Dit betekent tijdswinst, omdat er geen rekening hoeft te worden gehouden met het drukproces. De opgemaakte versie wordt geplaatst op de website van de gemeente.

Zoals aangegeven in paragraaf 2.1 zijn er ook aanvullende wensen meegegeven aan de auditcommissie. Hieronder sommen wij deze nogmaals op, met daarachter een beschrijving hoe invulling is gegeven aan deze wens:

- *Gevolgen van de meicirculaire meenemen in de Berap.* De Berap wordt nu in de maand juli aangeboden aan de raad, waardoor de wijzigingen van de meicirculaire meegenomen kunnen worden.
- *Tussentijdse begrotingswijzigingen aan de orde brengen in de raad.* Zie beschrijving eerder in deze paragraaf.
- *Tweede bestuursrapportage mag worden aangeboden in de vorm van een begrotingswijziging.* Zie beschrijving eerder in deze paragraaf.
- *Minder uitgebreide lay-out van de financiële producten (zwart wit en geen foto's).* Zie beschrijving eerder in deze paragraaf.

Naast de bovenstaande producten in de P&C-cyclus kent de gemeente Harlingen nog de volgende instrumenten die nauw gelieerd zijn met de P&C-cyclus:

Beheersbegroting

De beheersbegroting vormt de schakel tussen de bestuurlijke wensen en ambtelijke uitvoering. In de beheersbegroting zijn de programmabudgetten verdeeld over taakvelden waarvoor de diverse teams verantwoordelijk zijn c.q. de budgethouders en -beheerders. De beheersbegroting wordt door het college vastgesteld.

Viermaandelijke financiële rapportages

De viermaandelijke financiële rapportage, welke twee keer per jaar verschijnt, is bedoeld om het management en het college te informeren over de stand van de budgetten en de investeringskredieten. Deze rapportage geeft inzicht in opvallende zaken in de lopende exploitatie en de stand van zaken van de eenmalige kredieten. Daarnaast geeft de rapportage inzicht in de stand van zaken voor wat betreft de financieringspositie, de debiteuren en de algemene investeringsreserve.

Concernplan-afdelingsplannen

Het concernplan geeft antwoord op de vraag wat nodig is voor de organisatie om de bestuurlijke ambities, zoals aangegeven in de programmabegroting en beheersbegroting, te kunnen realiseren. Het concernplan is een afspraak tussen het college en de gemeentesecretaris over de doelen voor de bedrijfsvoering en de organisatieontwikkeling voor het komend jaar. In het afdelingsplan worden voor het komende jaar per afdeling/team de te leveren prestaties vastgelegd. Het afdelingsplan is een afspraak tussen de gemeentesecretaris en de afdelingsmanager en een sturingsinstrument van de afdelingsmanager voor de afdeling.

P&C jaarkalender

Van de voorbereiding van elk P&C-instrument en het besluitvormingsproces wordt een gedetailleerde planning gemaakt en deze wordt geïntegreerd in een jaarkalender.

2.3 In hoeverre zijn de geformuleerde doelstellingen behaald?

In paragraaf 2.2 is aangegeven hoe de gemeente Harlingen invulling heeft gegeven aan de doelstellingen en wensen vanuit de raad ten aanzien van de nieuwe P&C-cyclus. We constateren het volgende ten aanzien van de doelstellingen:

1. Middels maandelijks begrotingswijzigingen via een apart raadsvoorstel wordt de raad tijdig geïnformeerd over de financiële stand van zaken en de besteding van de budgetten. Eventuele over- en onderschrijdingen worden nu eerder door de raad behandeld in plaats van twee keer per jaar via de bestuursrapportages.
2. Bij de behandeling van de begroting heeft de raad weinig tijd om eventuele aanpassingen door te voeren vanwege de deadline voor het aanleveren bij de provincie. In de nieuwe opzet wordt de begroting een maand eerder behandeld in de raad. Ook de kadernota is in de nieuwe opzet met een maand vervroegd. Ten aanzien van de jaarrekening heeft de organisatie aangegeven, dat dit binnen de toen van toepassing zijnde afspraken met de accountant niet te realiseren viel. De wens werd vervolgens meegenomen in de nieuwe aanbesteding, maar is zoals aangegeven in paragraaf 2.2 niet gerealiseerd en niet haalbaar gebleken.
3. De perspectiefnota wordt gecombineerd met de begroting en de tweede bestuursrapportage is verdwenen. De eerste bestuursrapportage wordt in de vorm van een raadsinformatiebrief aangeboden aan de raad. Gedurende het jaar hoeft de raad twee producten minder vast te stellen. Hierdoor is het proces efficiënter geworden.

We constateren het volgende ten aanzien van de overige wensen:

- *Gevolgen van de meicirculaire meenemen in de Berap.* Berap volgt in juli, waardoor de wijzigingen van de meicirculaire meegenomen kunnen worden.
- *Tussentijdse begrotingswijzigingen aan de orde brengen in de raad.* Tussentijdse begrotingswijzigingen worden maandelijks geïnventariseerd en via een apart raadsvoorstel aan de raad aangeboden.
- *Tweede bestuursrapportage mag worden aangeboden in de vorm van een begrotingswijziging.* Tussentijdse begrotingswijzigingen worden maandelijks geïnventariseerd en via een apart raadsvoorstel aan de raad aangeboden. Hiermee is de tweede bestuursrapportage komen te vervallen.
- *Minder uitgebreide lay-out van de financiële producten (zwart wit en geen foto's).* Dit is doorgevoerd door de organisatie en hierdoor kan meer snelheid in het proces worden gemaakt, omdat geen rekening met het drukproces hoeft te worden gehouden.

Op 17 maart 2016 heeft de auditcommissie de werking van de nieuwe P&C-cyclus geëvalueerd. Uit deze evaluatie bleek het volgende:

- De nieuwe P&C-cyclus is in de organisatie goed bevallen. Dit komt door het wegvallen van de tussenrapportages. Dit scheelt de organisatie veel tijd. Uit de gesprekken tijdens dit onderzoek, maken wij ook op dat de rapportages beknopter en meer to-the-point zijn. Een stoplichtenmodel ten aanzien van beleidsrealisatie, dat relatief veel tijd kostte, is losgelaten. Tevens wordt aangegeven dat de kwaliteit is verbeterd, qua redactie en toegankelijkheid.
- De leden van de auditcommissie vinden dat de actualiteit is vergroot, met name de begrotingswijzigingen geven een beter inzicht in de financiën.

- De begroting geeft voldoende sturingsmogelijkheden. De planning is zo ingericht dat de begroting, indien nodig, afgekeurd kan worden.
- De jaarrekening geeft een goed overzicht voor de verantwoording.
- De auditcommissie vindt de tekst in de jaarrekening en begroting vaak erg omvangrijk en roept de schrijvers op hier kritisch naar te kijken, het gaat immers om de hoofdlijnen. Uit de gesprekken maken wij op dat de organisatie dit punt heeft opgepakt door nieuwe formats te maken en te investeren in begrijpelijk schrijven en presenteren.

In deze evaluatie is ook gesignaleerd dat de samenstelling van de eigen jaarrekening op schema loopt, maar het is niet haalbaar om begin mei een complete jaarrekening met een goedgekeurde accountantsverklaring voor te leggen. Halverwege mei wordt een accountantsverklaring van de Sociale dienst verwacht. De auditcommissie hecht er waarde aan dat de jaarrekening compleet met goedgekeurde accountantsverklaring wordt behandeld en gaat akkoord met de behandeling in de raad van juni.

2.4 Duiding van bevindingen

De vernieuwing van de P&C-cyclus is geïnitieerd vanuit de raad door de auditcommissie. Ook de uitwerking in doelstellingen en invulling is grotendeels toe te schrijven aan de auditcommissie. Zij heeft het initiatief genomen en de afstemming gezocht om tot een gezamenlijk gedragen product te komen met het college van B&W en de ambtelijke organisatie.

Het ontwerp van de nieuwe P&C-cyclus is verder door de ambtelijk organisatie uitgewerkt, geïmplementeerd en geborgd. Hierbij is niet vooraf gewerkt met een plan van aanpak, maar we zien wel dat door middel van memo's de voortgang en resultaten zijn beschreven en gecommuniceerd met zowel het college van B&W als met de raad.

Wanneer we kijken naar de effecten van de nieuwe P&C-cyclus, constateren we dat de doelstellingen zijn gehaald:

- De raad wordt eerder geïnformeerd over de financiële stand van zaken middels maandelijkse begrotingswijzigingen via een apart raadsvoorstel en eventuele overschrijdingen of onderschrijdingen kunnen hierdoor eerder behandeld worden.
- Zoals weergegeven in de tabellen 2 en 3 is door het vervroegen van verschillende producten in de P&C-cyclus de raad eerder in de gelegenheid gesteld om deze te behandelen en daarbij (bij) te sturen. Tevens is de actualiteit van de documenten vergroot, omdat wijzigingen van bijvoorbeeld de mei- en septembercirculaire tijdig meegenomen zijn.
- Het proces is ook efficiënter geworden door het wegvallen van één product. Daarnaast zien we dat de rapportages beknopter en meer to-the-point zijn geworden, waardoor tijd is vrijgespeeld, die geïnvesteerd is in een kwaliteitsslag ten aanzien van de redactie.

Bovenstaande wordt ook bevestigd uit de korte evaluatie in de auditcommissie van 17 maart 2016.

Hoofdstuk 3 Bevindingen over de doelmatigheid van de P&C-cyclus

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de volgende drie onderzoeksvragen. Hierbij kijken we vanuit het perspectief van de raad naar de doelstellingen ten aanzien van de nieuwe P&C-cyclus.

4. Is er sprake van eerdere en tijdige informatievoorziening over de financiële stand van zaken?
5. Is er sprake van meer ruimte voor raadsleden om tussentijds te kunnen corrigeren en bijsturen?
6. Is het transparant en navolgbaar dat de nieuwe P&C-cyclus efficiënter werkt?

Zoals aangegeven in paragraaf 1.3 is door middel van een enquête (zie bijlagen 3 en 4) onder de raadsleden en een verdiepend gesprek met de raadsleden informatie opgehaald van het perspectief van de raad.

3.1 Is er sprake van eerdere en tijdige informatievoorziening over de financiële stand van zaken?

In paragraaf 2.2 en paragraaf 2.3 is aangegeven dat het aantal P&C-documenten is gereduceerd van zes naar vijf (inclusief bestuursrapportage via de raadsinformatiebrief). De kadernota en begroting zijn in de opzet een maand eerder behandeld dan in de oude inrichting van de P&C-cyclus. Kortom, in de nieuwe inrichting is het aantal te behandelen documenten gereduceerd en worden twee documenten een maand eerder behandeld.

Daarnaast heeft het college van B&W en de ambtelijke organisatie een eerdere en tijdige informatievoorziening ingericht door het maandelijks inventariseren van de begrotingswijzigingen en deze ook maandelijks geclusterd door middel van een raadsvoorstel aan te bieden aan de raad (zie ook paragraaf 2.2).

Vraag 14 in de enquête aan de raad gaat in op het element tijdigheid. Het antwoord op deze vraag geeft aan dat iets meer dan de helft van de ondervraagden voldoende tijd heeft om de aangeleverde stukken via de P&C-cyclus te kunnen behandelen. De overige ondervraagden hadden geen mening op deze vraag.

Uit het Reglement van Orde² blijkt dat de geformuleerde afspraak gericht is op het aanleveren van informatie aan de raadsleden tien dagen voor de desbetreffende vergadering. In de praktijk blijkt dat dit veelal twaalf dagen is in verband met het weekend. Vanuit de raad werd aangegeven dat er weinig tijd is om de stukken voor te bereiden ('wel beter dan in de oude inrichting van de P&C-cyclus'). Wij constateren dat dit veelal een perceptieprobleem is en dat vanuit de griffie en ook de ambtelijke organisatie ruimere termijnen en mogelijkheden worden geboden om de stukken tijdig te bestuderen en vragen te stellen. Deze mogelijkheden zijn bijvoorbeeld gericht op het direct stellen

² Gemeente Harlingen, 2018, *Reglement van Orde*, 24 januari 2018, p. 1-45.

van technische vragen aan de desbetreffende ambtenaren. Daarnaast heeft de griffie samen met de ambtelijke organisatie bijeenkomsten georganiseerd voor raadsleden om de begrijpbaarheid van de P&C-cyclus te vergroten: hoe werkt de P&C-cyclus en hoe moet ik als raadslid de begroting lezen?

3.2 Is er sprake van meer ruimte voor raadsleden om tussentijds te kunnen corrigeren en bijsturen?

De belangrijkste wijzigingen in dit kader zijn:

- Invoeren van maandelijkse begrotingswijzigingen. Via een apart raadsvoorstel wordt de raad tijdig geïnformeerd over de financiële stand van zaken en de besteding van de budgetten (zie paragraaf 2.2 en 2.3).
- Het naar voren halen van de kadernota (behandeling in april) en de begroting (behandeling in oktober) zorgt er voor dat de raad eerder de gelegenheid heeft om bij te sturen.
- Tevens is de actualiteit van de stukken vergroot. Met andere woorden, de raad behandelt P&C-documenten met een grotere mate van actualiteit dan voorheen. Dit is het gevolg van het meenemen van de septembercirculaire in de begrotingsbehandeling. De gevolgen van de meicirculaire worden meegenomen bij de Berap (behandeling in juli).

Deze drie aspecten betekenen dat er meer ruimte is voor raadsleden om tussentijds bij te sturen. Uit het gesprek met de raadsleden worden deze punten ook aangedragen. Uit de enquête (zie vraag 17) blijkt ook dat de waardering voor de instrumenten om de kaderstellende en controlerende rol uit te voeren hoog is. Tevens is aangegeven dat er voldoende informatie wordt gegeven over de financiële kant van de P&C-documenten. Ten aanzien van de inhoudelijke kant (doeltreffendheid en liggen we op koers ten aanzien van onze doelstellingen?) wordt aangegeven dat dit minder goed inzichtelijk is. Met andere woorden, doen we de juiste dingen en doen we dingen goed? Het afgelopen jaar is door de ambtelijke organisatie (in samenwerking met de auditcommissie) gewerkt aan beleidsindicatoren die recht doen aan de prioriteiten uit het beleidsakkoord. De organisatie start binnenkort een art. 213a onderzoek gericht op beleidsevaluatie³. Het doel van dit onderzoek is om een beeld te krijgen in hoeverre het evalueren van beleidsplannen/-nota's bij de gemeente Harlingen plaatsvindt en wat er met de uitkomsten van de evaluatie gebeurt.

3.3 Is het transparant en navolgbaar dat de nieuwe P&C-cyclus efficiënter werkt?

Het antwoord op deze vraag is niet expliciet weergegeven of vastgelegd, maar blijkt impliciet uit het volgende.

Zoals aangegeven in paragraaf 2.2 en 3.1 is het aantal P&C-documenten gereduceerd van zes naar vijf. In de evaluatie van 17 maart 2016 wordt ook aangegeven dat het wegvallen van de tussenrapportages veel tijd voor de organisatie scheelt. Uit de interviews maken

³ Gemeente Harlingen, 2018, *Onderzoeksplan 2018: Onderzoek art. 213a Gemeentewet 2018 Beleidsevaluatie*, p. 1.

wij op dat vooral het maken van de oude stijl Berap-rapportages veel tijd kostte in het verleden. Daarnaast is aangegeven dat er veel besparing qua tijd is gerealiseerd in de manier van rapporteren. De rapportages in de oude opzet van de P&C-cyclus waren veel uitgebreider en daarmee veel arbeidsintensiever, waarbij ook een stoplichtenmodel werd gehanteerd.

De 'gewonnen' tijd heeft de ambtelijke organisatie geïnvesteerd in het verbeteren van de kwaliteit (vooral qua redactie) van de P&C-documenten. Dit met als doel om de sturingsinstrumenten toegankelijker en begrijpelijker te maken voor raadsleden, waarbij de raad ook wordt uitgenodigd om te discussiëren over het beleid en de prioriteiten en niet alleen over de cijfers. Dit laatste lukt nog onvoldoende. De organisatie faciliteert de raad wel zo veel mogelijk, maar de opvatting is dat de raad dit zelf moet oppakken en uitvoeren. Met andere woorden, *'je kan het paard wel naar de drinkbak leiden, maar hij moet zelf leren drinken'*.

Uit de resultaten van de enquête zien we een onderschrijving van bovenstaand beeld. Ook de raadsleden waarderen de kwaliteit van de P&C-documenten en zijn positief in hun beantwoording.

3.4 Duiding van bevindingen

In de nieuwe P&C-cyclus is door middel van een aantal maatregelen (zie paragraaf 2.2 en 2.3) invulling gegeven aan het tijdig informeren van raadsleden en daarbij hen eerder in staat te stellen om de informatie te verwerken. In technische zin hebben deze maatregelen het gewenste effect gehad:

- Door het invoeren van maandelijks begrotingswijzigingen wordt de raad tijdig geïnformeerd ten aanzien van de financiële stand van zaken en de besteding van de budgetten.
- Het naar voren halen van de kadernota en begroting en behandelen van de Berap in juli betekent dat raadsleden een maand eerder in de gelegenheid worden gesteld om (bij) te sturen en tevens is door deze indeling de actualiteit waarop de beslissingen worden genomen toegenomen.
- Uit de resultaten van de enquête en ook uit het gesprek met de raadsleden blijkt een hoge waardering voor de inrichting van de nieuwe P&C-cyclus. Punt van aandacht blijft het inzicht in de mate van doeltreffendheid ten aanzien van de inhoudelijke doelstellingen. We constateren dat de organisatie voornemens is om dit door middel van een art. 213a-onderzoek te onderzoeken en daar stappen in te zetten.

Hoofdstuk 4 Bevindingen over de transparantie en de rol van de raad ten aanzien van de P&C-cyclus

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de volgende twee onderzoeksvragen. Hierbij kijken we vanuit het perspectief van de raad naar de doelstellingen ten aanzien van de nieuwe P&C-cyclus:

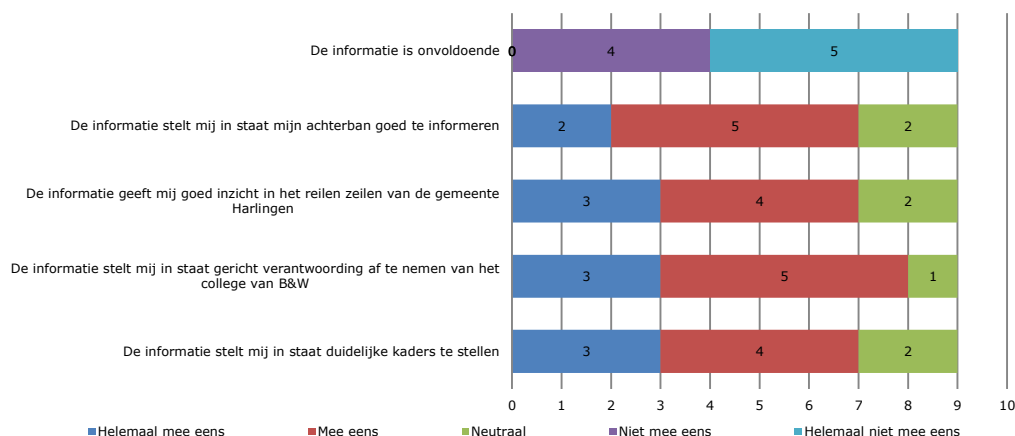
7. In hoeverre is de informatievoorziening richting de raad met de nieuwe P&C-cyclus voldoende?
8. Geeft de raad met de nieuwe P&C-cyclus vorm aan zijn kaderstellende en controlerende taak?

Zoals aangegeven in paragraaf 1.3 is door middel van een enquête (zie bijlagen 3 en 4) onder de raadsleden en een verdiepend gesprek met raadsleden informatie opgehaald ten aanzien van het perspectief van de raad.

4.1 In hoeverre is de informatievoorziening richting de raad met de nieuwe P&C-cyclus voldoende?

In de enquête zijn er verschillende vragen gesteld om deze onderzoeksvraag te kunnen duiden:

- Ten aanzien van vraag 4 uit de enquête blijkt dat zeven raadsleden veel waarde hechten aan de informatie die zij via de P&C-cyclus ontvangen. Eén raadslid hecht weinig waarde aan deze informatie.
- De antwoorden op vraag 8 uit de enquête geven aan dat acht raadsleden de begroting inzichtelijk vinden. Eén raadslid vindt de begroting matig inzichtelijk.
- Vraag 10 in de enquête luidt: "Hoe beoordeelt u de kwaliteit (compleetheit, juistheid, actualiteit, integraliteit e.d.) van de informatie via de P&C-cyclus?". Uit de antwoorden op de opgenomen stellingen komt een louter positief beeld naar voren. De volgende afbeelding maakt dat duidelijk:

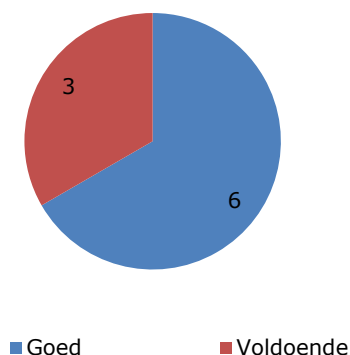


Figuur 2: Schematische weergave van de resultaten c.q. antwoorden op vraag 10: "Hoe beoordeelt u de kwaliteit (compleetheid, juistheid, actualiteit, integraliteit e.d.) van de informatie via de P&C-cyclus?" uit de enquête aan de raadsleden van de gemeente Harlingen.

Zoals aangegeven in paragraaf 3.1 faciliteert de organisatie de raad op allerlei manieren om de informatievoorziening te versterken. Voorbeelden zijn: inloopspreekuur, mogelijkheid om technische vragen direct aan ambtenaren te stellen, bijeenkomsten/workshops in het kader van hoe werkt de P&C-cyclus en hoe lees je een begroting, et cetera.

4.2 Geeft de raad met de nieuwe P&C-cyclus vorm aan zijn kaderstellende en controlerende taak?

In paragraaf 3.3 hebben wij aangegeven dat de raad van Harlingen op verschillende manieren zo goed mogelijk wordt gefaciliteerd in zijn informatiebehoefte. Dit gebeurt door middel van de huidige inrichting van de P&C-cyclus, alsmede de dienstverlening en facilitering van de organisatie daaromheen. Vraag 15 in de enquête behandelt dit onderwerp. Uit de beantwoording blijkt het volgende beeld:



Figuur 3: Schematische weergave van de resultaten c.q. antwoorden op vraag 15: "Hoe waardeert u in het algemeen de instrumenten (zoals het stellen van vragen aan het college van B&W) die u ter beschikking staan om het gemeentebestuur te controleren en kaders te stellen?"

De auditcommissie vormt voor de raad een belangrijk orgaan om de inrichting van de P&C-cyclus en kwaliteit van de documenten te borgen. De inrichting van de nieuwe P&C-cyclus, geïnitieerd door de auditcommissie is een mooi voorbeeld hiervan, net als de inrichting (samen met de ambtelijke organisatie van indicatoren in de programma's van de begroting en jaarrekening). De auditcommissie richt zich vooral op de administratieve organisatie van de gemeente. De auditcommissie beoordeelt ten behoeve van de raad onder andere de rechtmatigheid en betrouwbaarheid van de cijfers. Daarnaast voert zij ook gesprekken met de accountant in het kader van de jaarrekeningcontrole.

In 2018 is het mandaat van de auditcommissie 'verruimt' of gelijk getrokken met de dagelijkse praktijk⁴. Op 16 mei 2018 constateerden verschillende fracties binnen de gemeente Harlingen dat de werkzaamheden van de auditcommissie ruimer zijn dan in artikel 2 van de verordening is omschreven als 'doel'. De fracties waren daarbij van mening dat een belangrijk doel van de auditcommissie ontbrak in deze tekst van de verordening. De raad heeft toen besloten om de tekst van de verordening van de auditcommissie aan te passen:

"Het doel van de Auditcommissie is om de raad te adviseren omtrent de aanwijzing van een accountant die belast is met de controle van de jaarrekening en het uitbrengen van een verslag van bevindingen als bedoeld in art. 213 van de wet, zoals vastgesteld in de Controleverordening van de gemeente Harlingen. Daarnaast zorgt de Auditcommissie er voor middels adviserend en voorbereidend werk alsmede middels een goede communicatie met het College van B&W, de accountant en de Rekenkamer dat de Raad haar kaderstellend en controlerend werk goed kan uitvoeren door het beschikbaar stellen van goede controle-instrumenten en documenten. En daardoor tot goede besluitvorming komt."

We constateren dat de raad hierbij ruim wordt geëquipeerd. Het doel hiervan is om de raad kaderstellend en controlerend te laten zijn en op hoofdlijnen te laten sturen. De praktijk blijkt weerbarstiger. De bestuurlijke praktijk laat zien dat de raad er toe neigt op een laag detailniveau te sturen en daarbij een sterke focus heeft op het cijfermatige deel van de P&C-cyclus. Het beleidsmatige deel (mate van doeltreffendheid) blijft onderbelicht. De sterke sturing op detailniveau heeft deels te maken met rolbesef van het bestuur en de bereidheid van het college van B&W en de ambtelijke organisatie om op alle detailvragen een antwoord te geven en deels met het accent dat is gelegd op de financiële beheersing. Met andere woorden, een sturing op de rollen – raad op hoofdlijnen/college van B&W als uitvoerder – vindt nog onvoldoende plaats. Andersom geredeneerd (positieve zin) wordt de sturing op detail ingegeven vanuit de sterke betrokkenheid van raadsleden bij de gemeente Harlingen. Dit genoemde kwam sterk tot uitdrukking bij de raadsbehandeling van de begroting 2019. In deze behandeling ging de aandacht voornamelijk uit naar slechts twee onderwerpen, namelijk een fietstunnel en hondenpoep. Een echte discussie of hoofdlijnen ten aanzien van kaderstelling werd niet ervaren.

4.3 Duiding van bevindingen

De informatievoorziening ten aanzien van de P&C-cyclus wordt door de raadsleden als goed beoordeeld. We constateren dat de raad goed wordt geëquipeerd door de ambtelijke organisatie (inclusief griffie) ten aanzien van hun informatiebehoefte. De auditcommissie vervult hier een belangrijke rol om de wensen en behoeften van de raad te bespreken met de organisatie en daarvoor met een passende oplossing te komen. De inrichting van de nieuwe P&C-cyclus in 2014 is daar een mooi voorbeeld van, alsmede ook het opstellen van prestatie-indicatoren bij het beleid in de begroting 2018. Het doel hiervan is om de raad te voorzien van de juiste informatie op het juiste moment om een kaderstellende en

⁴ Fracties VVD Harlingen, PvdA, CDA, ChristenUnie, GroenLinks, HOOP, D66 en Wad'n Partij Harlingen, 2018, *Amendement conform art. 33 van het RvO van de raad van de gemeente Harlingen*, 16 mei 2018, p. 1-2.

controleerende rol op hoofdlijnen in te richten. De praktijk is weerbarstiger, waarbij de raad vanuit haar betrokkenheid erg stuurt op detailniveau, waarbij vooral het aspect rolbesef een punt van aandacht is, naast het accent dat in de P&C-cyclus is gelegd op de financiële beheersing.

Hoofdstuk 5 Bevindingen over de organisatorische borging van de P&C-cyclus binnen de gemeente Harlingen

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de volgende drie onderzoeksvragen:

9. Is de samenwerking tijdens de totstandkoming van de P&C-cyclus van voldoende niveau en helpend voor de juistheid, tijdigheid en volledigheid van de producten van de P&C-cyclus?
10. Zijn de rollen/verantwoordelijkheden en de invulling daarvan (bestuurlijk, programma-coördinatoren, budgethouders, financieel ontwikkelaars, adviseurs en ondersteuning) in de P&C-cyclus voldoende helder?
11. Zijn er voldoende waarborgen in het proces om ervoor te zorgen dat de juiste vraagstukken op het juiste moment op de goede tafel terechtkomen (doen we de goede dingen?)?

5.1 Is de samenwerking tijdens de totstandkoming van de P&C-cyclus van voldoende niveau en helpend voor de juistheid, tijdigheid en volledigheid van de producten van de P&C-cyclus?

Om antwoord te geven op deze vraag, kijken we eerst hoe de accountant tegen de inrichting van de interne controle, administratieve organisatie en P&C-cyclus aankijkt. Daarnaast kijken we naar de interne bedrijfsvoering ten aanzien van het tot stand komen van de P&C-cyclus.

Zienswijze van de accountant

De accountant noemt in zijn managementletter bij de jaarrekening 2016⁵ de volgende aandachtspunten:

1. Controleomgeving - ontwikkelingen interne controle
2. Grondexploitaties - gerechtelijke procedures
3. Beheersing subsidieproces behoeft verbetering
4. Verzelfstandiging van de haven - besluitvorming heeft plaatsgevonden
5. Toereikendheid en juistheid van voorzieningen
6. Status vennootschapsbelasting
7. Prestatieverklaring
8. Decentralisaties - verantwoording Sociale Dienst

Hiervan is punt 1. Controleomgeving – ontwikkeling interne controle van belang voor dit onderzoek. De accountant benoemt hierbij het volgende:

Momenteel zijn een aantal interne controlewerkzaamheden belegd bij één medewerker. De overige interne controlewerkzaamheden zijn nog niet bij een medewerker belegd maar worden voor de jaarrekeningcontrole door de gemeente opgepakt en afgerond. De gemeente is gestart met een verbetertraject met betrekking tot de interne controle om

⁵ EY, 2016, *Gemeente Harlingen Managementletter tussentijdse controle 2016*, 15 december 2016, p. 1-30.

onder andere een breder draagvlak te creëren. Op deze manier probeert de gemeente de kwetsbaarheid in de beheersing van de bedrijfsvoering te mitigeren. Hierbij is het belangrijk de interne controlewerkzaamheden mee te nemen in de planning & controlcyclus. Voor de uiteindelijke bijsturing is het van belang dat juist en tijdig geïnformeerd wordt over de voortgang. Dit geeft de mogelijkheid om tussentijds tijdig plannen/werkzaamheden aan te passen. Wij adviseren u om het traject te monitoren en de kwaliteit te blijven bewaken en maatregelen te treffen om het kwaliteitsniveau op peil te houden. Het is van belang dat de (toekomstige) interne controleurs in voldoende mate kennis vergaren die noodzakelijk is voor het uitvoeren van een gedegen interne controle. Op pagina 11 van de managementletter geeft de accountant aan dat het begrotingsbeheer voldoet aan de gestelde eisen. En dat er verbetering is opgetreden ten aanzien van vorig jaar.

In de managementletter 2017⁶ maakt de accountant de volgende opmerkingen:

- 1. Controlebewustzijn en uitvoering - Gedurende onze interimcontrole hebben we vastgesteld dat in de processen in de basis de gemaakte procedureafspraken in opzet voldoen aan de eisen die daaraan gesteld mogen worden. Tegelijkertijd constateren wij dat verschillende controlehandelingen die in de processen plaatsvinden niet altijd worden vastgelegd en daarmee niet altijd voor ons zichtbaar en toetsbaar zijn. Dat zien wij vaker bij gemeenten van vergelijkbare omvang.*
- 2. Dataveiligheid en IT-omgeving – volgt nog.*
- 3. Prestatielevering - Mede als gevolg van de drie decentralisaties in het Sociaal Domein, wordt er de afgelopen jaren van gemeenten meer verwacht ten aanzien van het zichtbaar controleren op, en (tijdig) vastleggen van de levering van prestaties. Dat speelt niet alleen in het sociaal domein, maar ook bij de andere inkooptransacties bij gemeenten en uiteraard ook bij subsidierelaties. Ten aanzien van subsidierelaties kan de gemeente Harlingen de interne acties om de prestatielevering vast te stellen beter vastleggen. Naar ons beeld vinden deze acties wel degelijk plaats, maar ze zijn voor ons niet zichtbaar en reproduceerbaar. Wij adviseren u dit element van toetsen op prestatielevering expliciet kenbaar te maken bij de betreffende beleidsmedewerkers.*
- 4. Inkoop en aanbesteden - Het in de procesgang vooraf borgen van de naleving van Nationale en Europese aanbestedingsregels verdient aandacht.*

In algemene zin stelt de accountant dat er in de gemeente aandacht is voor het verbeteren van de interne beheersing. Het Concerncontrolplan 2017 geeft daartoe een aantal denklijnen en handvatten. Het uitgangspunt van dit plan, dat controlling in de eerste plaats een lijnverantwoordelijkheid is, spreekt de accountant aan. Ook het tweede uitgangspunt, dat risicomanagement meer aan de basis moet liggen van het Concerncontrolplan vindt de accountant passend.

⁶ Hofsteenge Zeeman Groep Accountants & Adviseurs, 2018, *Managementletter interimcontrole 2017 gemeente Harlingen*, 17 januari 2018, p. 1-11.

Ten aanzien van de tussentijdse informatievoorziening aan de raad stelt de accountant het volgende:

"Wij verwachten ten aanzien van de tussentijdse informatievoorziening dat het college de gemeenteraad informeert over essentiële wijzigingen in beleid en veranderingen in verwachte baten en lasten in het boekjaar. Dat kan via een mix van instrumenten zoals begrotingswijzigingen, de kadernota en tussentijdse rapportages. De gemeente Harlingen kent volgens de financiële verordening (geldig met ingang van 1 januari 2017) een cyclus van maandelijks tussentijdse begrotingswijzigingen, waarin het college de raad informeert over de realisatie van de begroting over het lopende jaar. Daarnaast zijn er twee financiële rapportages (over de eerste vier, respectievelijk acht maanden), waarin wordt ingegaan op de financiële afwijkingen ten opzichte van de begroting en de ontwikkelingen in de financieringspositie. Met deze mix aan instrumenten is de raad in principe goed aangesloten op de financiële gang van zaken binnen de gemeente."

Wij constateren dat de accountant (vooral sinds 2018) verschillende complimenten maakt te aanzien van de interne controle, administratieve organisatie en de inrichting van de P&C-cyclus. Met andere woorden, de gemeente heeft dit goed ingericht en de informatievoorziening richting de raad door middel van de P&C-cyclus voldoet aan de verwachtingen van de accountant.

Totstandkoming van de P&C-cyclus in de eigen organisatie

Het initiatief voor de totstandkoming van de producten binnen de P&C-cyclus ligt bij de afdeling financiën. Zij vormen de coördinator binnen het geheel, hierbij is de planning van de P&C-cyclus door middel van de Jaarkalender P&C⁷ een belangrijk document. In dit document is per P&C-product vastgelegd welke activiteiten moeten worden ondernomen, wie daarvoor verantwoordelijk is en welke planning daarbij hoort. Deze planning wordt gepubliceerd op intranet en de verantwoordelijk medewerkers (in eerste instantie de teamleiders en budgethouders) worden door de afdeling financiën op de hoogte gebracht om bepaalde informatie aan te leveren. De afdeling financiën begeleidt dit proces door formats en voorbeelden (van goed aangeleverde teksten en informatie) aan te leveren. De aan te leveren teksten worden vaak door de teamleiders al voorbesproken met de verantwoordelijk wethouder voordat ze naar het team Financiën gaan die de gegevens verwerken en verrijken. Ter illustratie hebben wij het proces van de begroting 2019 in de volgende tabel opgenomen, zoals is opgenomen in de P&C-kalender.

⁷ Gemeente Harlingen, 2017, P&C kalender 2018 (Excel-bestand).

Programmabegroting 2019			
Activiteit	Wie	Start	Deadline
aanleveren beleidswensen	budgetbeheerders		23-2-2018
bespreken beleidswensen	DIMION		23-5-2018
vaststellen beleidswensen	B&W		20-6-2018
schrijven teksten	budgetbeheerders		6-7-2018
redactie teksten	adviseur kwaliteitszorg		juli/aug 2018
terugkoppeling teksten en aanpassingen	budgethouders/budgetbeheerders		1-8-2018
bespreken teksten	PHO-overleg		20-8-2018
aanpassen teksten n.a.v. PHO	manager/teamleider financiën en belastingen		week 34/35
aanleveren paragrafen	team P&C/verantwoordelijke		15-8-2018
	budgetbeheerders		
bespreking wensen versus financiële ruimte	DIMION		21-8-2018
bespreken concept begroting	MT		6-9-2018
opmaken programmabegroting digitaal	communicatieadviseur	6-9-2018	7-9-2018
bespreken concept begroting	PHO-overleggen		10-9-2018
doorvoeren wijzigingen na PHO-overleggen	budgethouder/teamleider	11-9-2018	19-9-2018
behandeling conceptbegroting	B&W		25-9-2018
doorvoeren wijziging na collegebespreking	budgethouder/communicatieadviseur	26-9-2018	3-10-2018
behandeling conceptbegroting	raadscommissie		17-10-2018
vaststelling begroting	raad		31-10-2018

Tabel 4: Planning begroting 2019 (bron P&C-kalender 2018 gemeente Harlingen)

De kracht van het huidige proces zit in de korte lijnen binnen de organisatie van de gemeente Harlingen. Een ieder kent zijn verantwoordelijkheden en acteert daarnaar en men weet elkaar bij onduidelijkheid en vragen snel te vinden. Deze kracht is meteen ook de kwetsbaarheid van het proces. De korte lijnen zijn het gevolg van de kleine compacte organisatie. Indien functionarissen wegvallen, bijvoorbeeld door ziekte of vanwege een andere betrekking, ontstaat er een probleem in capaciteit. Mede omdat de huidige totstandkoming van de P&C-cyclus steeds een uitdaging blijft om deze op tijd af te hebben, mede door de relatief krappe capaciteit.

Kwaliteit van de P&C-documenten vanuit het perspectief van de Rekenkamercommissie

Als onderzoekers hebben we ook gekeken naar de kwaliteit van de P&C-documenten, in dit geval de programmabegroting en jaarrekening.

De programmabegroting van de gemeente Harlingen bestaat uit de volgende onderdelen:

- Kerngegevens
- Aanbiedingsbrief
- Financieel Perspectief
- Programma's
- Paragrafen
- Financiële begroting

Hetgeen allereerst opvalt, is dat de meerjarenraming 'doorgetrokken' is op het begrotingsjaar. Met andere woorden, er wordt slechts geïndexeerd en slechts beperkt rekening gehouden met het effect van beleid in meerjarig perspectief (incrementeel versus zero based begroten). Het verschil tussen deze twee vormen zetten we hieronder uiteen:

Zero Based Budgeting	Incrementeel begroten
Nul als uitgangspunt	Begroting voorgaande jaren als uitgangspunt
Transparant	'Black box'
Gericht op een logische combinatie van doelen, activiteiten en inzet van middelen per activiteit	Gericht op snelle duidelijkheid over de inzet van middelen
Stimuleert tot communiceren over de vraag of dit de meest wenselijke combinatie is van doelen, activiteiten en inzet van middelen	Stimuleert tot sturen op precies opmaken budget (geen overschrijding, geen onderschrijding)

Tabel 5: Schematische weergave van het verschil tussen Zero Based Budgeting en Incrementeel begroten

Uit de gesprekken maken wij op dat de gemeente Harlingen de begroting per jaarschijf opmaakt, waarbij het bestaand beleid incrementeel wordt begroot en aangevuld met nieuw beleid. De effecten van nieuw beleid worden hiermee inzichtelijk gemaakt. Tevens voegt de organisatie in een aparte bijlage een lijst bij van niet gehonoreerd nieuw beleid (zie ook paragraaf 2.2)

Om vast te stellen of er sprake is van een structureel begrotingsevenwicht is het van belang dat inzicht bestaat in welke geraamde baten en lasten incidenteel zijn en welke structureel. Sinds 2017 is in de begroting een overzicht hiervan opgenomen, daarvoor was dat niet het geval.

In de begroting zijn de doelen geoperationaliseerd door middel van indicatoren. De score wordt afgezet tegen een nulmeting of laatste bekende score. Overigens niet alle doelen zijn als zodanig als doelen geformuleerd in de programma's. Voorbeeld: programma 1 in begroting 2016. Of de formulering voldoende SMART is, verschilt per programma (zie ook programmabegroting 2018). Zoals aangegeven in paragraaf 3.2 is de organisatie zich hiervan bewust en wil hiervoor een art. 213a-onderzoek starten om dit verder te verbeteren.

Baten en lasten worden op programmaniveau weergegeven en niet op activiteitsniveau. Hierdoor is de sturing op de activiteiten en wat het mag kosten minder duidelijk. Uit de gesprekken maken we op dat de organisatie de raad zoveel mogelijk op hoofdlijnen wil laten discussiëren en een verdiepend inzicht helpt daar niet bij. Het verdiepend inzicht geeft de gemeente door middel van de beheersbegroting. Deze wordt door het college van burgemeester en wethouders vastgesteld en ter informatie (achteraf) aan de raad gestuurd.

De verplichte paragrafen zijn aangepast in de begroting 2016, 2017 en 2018 aan de eisen van de BBV.

De kasgeldlimiet wordt weergegeven, maar de consequenties vanuit de gemeente Harlingen worden niet weergegeven. Wordt deze limiet nu overschreden in de komende jaren? De renterisiconorm wordt goed weergegeven.

De recapitulatiestaat van baten en lasten geeft voor het meerjarenoverzicht alleen de resultaten voor bestemming weer. De weergave geeft weinig informatie, omdat er geen duiding wordt gegeven aan de omvang en geen inzicht wordt gegeven in hoeverre reserves worden aangewend of dat wordt gedoteerd. De consequentie is dat er steeds moet worden teruggebladerd naar de programma's om deze informatie op te halen.

Voor het beoordelen van de gezondheid van een gemeente is een belangrijk element of de gemeente de ruimte voor kapitaallasten intact laat zodat het mogelijk blijft om nieuwe investeringen te kunnen doen. Dit wordt de kapitaallastennorm genoemd. Daarbij wordt gekeken of de vrijval kapitaallasten⁸ niet wordt benut voor lopende (andere) uitgaven. Het is een advies om deze norm en de invulling door de gemeente toe te voegen.

De jaarrekening van de gemeente Harlingen bestaat uit de volgende onderdelen:

- Kerngegevens
- Inleiding
- Jaarverslag – verantwoording op de programma's
- Paragrafen
- Jaarrekening
- Balans
- Toelichting balans
- WNT-verantwoording 2015 Gemeente Harlingen
- Productenrealisatie of taakveldenrealisatie
- Kostenplaatsen – vanaf 2017 niet meer
- SiSa-verantwoording
- Verklaring van de accountant

Het jaarrekeningresultaat wordt toegelicht per programma. Dit geeft duidelijk inzicht. Er is totaaloverzicht opgenomen van het saldo tussen primitieve begroting, begroting na wijzigingen en de jaarrekening. Dit geeft duidelijk inzicht.

Er wordt in de programma's één-op- één teruggegrepen op de gestelde doelstellingen in de programmabegroting. Omdat de doelstellingen niet allemaal even SMART zijn geformuleerd is moeilijk vast te stellen of de doelstelling nu is gehaald of in hoeverre de

⁸ Kapitaallasten bedragen de rente en afschrijving op gedane investeringen. Op het moment dat deze investering niet wordt vervangen, vallen deze lasten vrij ten gunste van de algemene middelen. Een gemeente kan dan eventueel de middelen besteden voor andere doeleinden. Wanneer er echter nieuwe investeringen worden gedaan, ontstaan er nieuwe kapitaallasten die gedekt moeten worden. Door dit te doen met de vrijval van kapitaallasten ontstaat er een structurele dekking.

gemeente op koers ligt. Daarnaast is de koppeling tussen de doelstellingen en sommige indicatoren niet altijd logisch te trekken. Met andere woorden, zegt de indicator wel iets over het te bereiken doel, zie voorbeeld van de indicatoren in programma 1 in de jaarrekening 2017. Een echte beschrijving van of het gestelde doel nu wel of niet is gehaald ontbreekt (zie ook de constatering in paragraaf 3.2).

Baten en lasten zijn weergegeven op programmaniveau. Hierdoor is het vaststellen van de mate van doelmatigheid niet te bepalen. Doen we de juiste dingen op de juiste manier?

Een vergelijking van begrote inkomsten uit belastingen en heffingen en wat is gerealiseerd ontbreekt. De toe te rekenen kosten inzake perceptiekosten, veegkosten, et cetera (zie handreikingen van Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties⁹ en de VNG¹⁰⁺¹¹) bij afvalstoffenheffing en rioolheffing zijn niet zichtbaar toegerekend in de jaarrekening 2017. Hierdoor is er geen sprake van 100% kostendekkendheid want niet alle toe te rekenen kosten worden toegerekend.

De jaarrekening kent een uitgebreide analyse van het jaarrekeningresultaat door middel van producten- en taakveldenrealisatie. Dit brengt veel inzicht.

5.2 Zijn de rollen/verantwoordelijkheden en de invulling daarvan (bestuurlijk, programmacoördinatoren, budgethouders, financieel ontwikkelaars, adviseurs en ondersteuning) in de P&C-cyclus voldoende helder?

In de financiële verordening¹² van de gemeente Harlingen zijn bepalingen opgenomen ten aanzien van de invulling van taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden. Hierbij gaat het specifiek om de volgende artikelen gericht op Hoofdstuk 2 Begroting en Verantwoording en Hoofdstuk 5 Financiële organisatie en financieel beheer.

Artikel 2. Programma-indeling

1. De raad stelt bij aanvang van iedere raadsperiode een programma-indeling voor die raadsperiode vast.
2. De raad stelt bij aanvang van iedere raadsperiode op voorstel van het college de taakvelden per programma vast.
3. De raad stelt op voorstel van het college per programma de beleidsindicatoren vast. Het voorstel van het college bevat ten minste de verplichte beleidsindicatoren, bedoeld in artikel 25 tweede lid onder a, van het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten.
4. De raad stelt bij aanvang van iedere raadsperiode vast over welke onderwerpen hij in extra paragrafen, naast de verplichte paragrafen in de begroting en rekening, kaders wil stellen en wil worden geïnformeerd.

⁹ Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2014, *Handreiking kosten-toerekening heffingen, rechten en tarieven*, 10 oktober 2014, p. 1-188.

¹⁰ VNG, 2010, *Model kostenonderbouwing afvalstoffenheffing versie 1.0: Transparantie in zeven stappen*, VNG, februari, p. 1-30.

¹¹ VNG, 2010, *Model kostenonderbouwing rioolheffing versie 1.0: Transparantie in zeven stappen*, VNG, januari, p. 1-28

¹² Gemeente Harlingen, 2017, *Financiële verordening gemeente Harlingen 2017*, 14 februari 2017, p. 1-15.

Artikel 4. Kaders begroting

1. Het college biedt voor 1 mei aan de raad een nota aan met een voorstel voor het beleid en de financiële kaders van de begroting voor het volgende begrotingsjaar en de meerjarenraming.
2. In de begroting wordt een post onvoorzien van ten minste € 30.000 structureel opgenomen.

Artikel 5. Autorisatie begroting en investeringskredieten

1. De raad autoriseert met het vaststellen van de begroting de baten en de lasten per programma.
2. Bij de begrotingsbehandeling geeft de raad aan van welke nieuwe investeringen hij op een later tijdstip een apart voorstel voor autorisatie van het investeringskrediet wil ontvangen. De overige nieuwe investeringen worden bij de begrotingsbehandeling met het vaststellen van de financiële positie geautoriseerd.
3. Het college informeert de raad als ze verwacht dat de geautoriseerde lasten of de investeringsuitgaven de geautoriseerde investeringskredieten dreigen te overschrijden of de baten de geautoriseerde baten dreigen te onderschrijden. De raad geeft aan of hij een voorstel wil voor het wijzigen van het budget of een voorstel voor bijstelling van het beleid.
4. Bij de behandeling van de tussentijdse begrotingswijzigingen in de raad doet het college voorstellen voor het wijzigen van de geautoriseerde budgetten en de investeringskredieten en het bijstellen van het beleid.
5. Voor een investering waarvan het investeringskrediet niet met het vaststellen van de begroting is geautoriseerd, legt het college vooraf aan het aangaan van verplichtingen een investeringsvoorstel met een voorstel voor het vaststellen van een investeringskrediet aan de raad voor.

Artikel 6. Tussentijdse begrotingswijzigingen

1. Het college informeert de raad maandelijks door middel van een tussentijdse begrotingswijziging over de realisatie van de begroting over het lopende boekjaar.
2. De begrotingswijziging bevat een uiteenzetting over de uitvoering en de bijstelling van het beleid en een overzicht met de bijgestelde raming van:
 - a) de baten en de lasten per programma uitgesplitst naar taakvelden;
 - b) de (beoogde) toevoegingen en onttrekkingen aan reserves per programma;
 - c) het resultaat, volgend uit de onderdelen a en b en
 - d) de realisatie en raming van de uitputting van de investeringskredieten.
3. In de tussentijdse begrotingswijzigingen worden afwijkingen op de oorspronkelijke ramingen van de baten en de lasten van taakvelden en investeringskredieten in de begroting toegelicht.

Artikel 7. Informatieplicht

Het college besluit niet over:

- a) de aan- en verkoop van goederen, werken en diensten groter dan € 1 miljoen;
- b) het verstrekken van leningen, waarborgen en garanties groter dan € 1 miljoen en

- c) het verstrekken van kapitaal aan instellingen en ondernemingen, dan nadat de raad is geïnformeerd over het voornemen en hiertoe in de gelegenheid is gesteld zijn wensen en bedenkingen ter kennis van het college te brengen.

Artikel 8. EMU-saldo

Wanneer het Rijk de gemeente bericht dat alle gemeenten samen het collectieve aandeel van gemeenten in het EMU-tekort, bedoeld in artikel 3, zesde lid, van de Wet houdbare overheidsfinanciën, hebben overschreden, informeert het college de raad of een aanpassing van de begroting nodig is. Als het college een aanpassing nodig acht, doet het college een voorstel voor het wijzigen van de begroting.

Artikel 24. Financiële organisatie

Het college draagt zorg voor:

- a) een eenduidige indeling van de gemeentelijke organisatie en een eenduidige toewijzing van de gemeentelijke taken aan de afdelingen;
- b) een adequate scheiding van taken, functies, bevoegdheden en verantwoordelijkheden;
- c) de verlening van mandaten en volmachten voor het aangaan van verplichtingen ten laste van de toegekende budgetten en investeringskredieten;
- d) de interne regels voor taken en bevoegdheden, de verantwoordingsrelaties en de bijbehorende informatievoorziening van de financieringsfunctie;
- e) de te maken afspraken met de afdelingen over de te leveren prestaties, de daarvoor beschikbare middelen en de wijze en frequentie van rapportage over de voortgang van de activiteiten en uitputting van middelen;
- f) de kostenverdeelsleutels voor het eenduidig toewijzen van lasten en baten aan de taakvelden;
- g) het beleid en de interne regels voor de inkoop en de aanbesteding van goederen, werken en diensten;
- h) het beleid en de interne regels voor de steunverlening en de toekenning van subsidies aan ondernemingen en instellingen en
- i) het beleid en de interne regels voor het voorkomen van misbruik en oneigenlijk gebruik van gemeentelijke regelingen en eigendommen, opdat aan de eisen van rechtmatigheid, controle en verantwoording wordt voldaan.

Artikel 25. Interne controle

1. Het college zorgt ten behoeve van het getrouwe beeld van de jaarrekening, bedoeld in artikel 213, derde lid, onder a van de Gemeentewet, en de rechtmatigheid van de baten en lasten en de balansmutaties, bedoeld in artikel 213, derde lid, onder b van de Gemeentewet, voor de jaarlijkse interne toetsing van de getrouwheid van de informatieverstrekking en de rechtmatigheid van de beheershandelingen. Bij afwijkingen neemt het college maatregelen tot herstel.
2. Het college zorgt voor de systematische controle van de registratie en de ontwikkeling van de bezittingen en het financieel vermogen van de gemeente met dien verstande dat de waardepapieren, de voorraden, de uitstaande leningen, de debiteurenvorderingen, de liquiditeiten, de opgenomen leningen, de kortlopende schulden en de vorderingen van crediteuren jaarlijks worden gecontroleerd en registergoederen en bedrijfsmiddelen tenminste eenmaal in de vier jaar. Bij

afwijkingen in de registratie neemt het college maatregelen voor herstel van de tekortkomingen.

We constateren dat de insteek van het vastleggen van de taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden vrij instrumenteel en financieel beheersmatig van aard is en daarbij de praktijk ook in die zin faciliteert. In paragraaf 4.2 hebben wij aangegeven dat de raad voldoende wordt geëquipeerd door middel van de P&C-cyclus, maar daarbij niet in voldoende mate in staat wordt gesteld om echt op hoofdlijnen kaderstellend en controlerend te handelen en in die geest ook het debat te voeren. Het anders insteken van de wijze van behandeling van het instrument van de P&C-cyclus (de 'spelregels') in relatie tot de taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden van de raad en daarbij de raad te faciliteren helpt in onze optiek dat meer op hoofdlijnen wordt gestuurd.

5.3 Zijn er voldoende waarborgen in het proces om ervoor te zorgen dat de juiste vraagstukken op het juiste moment op de goede tafel terechtkomen (doen we de goede dingen?)?

Zoals aangegeven in de vorige paragraaf heeft de gemeente Harlingen het instrumentele deel van de totstandkoming van de P&C-documenten op orde, waarbij een accent is gelegd op de financiële beheersing. Taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden zijn vastgelegd in de financiële verordening. De ambtelijke organisatie heeft het proces van de totstandkoming van de P&C-documenten vastgelegd in de P&C-jaarkalender. De afdeling Financiën coördineert dit proces, waarbij de P&C-jaarkalender als leidraad geldt. Wat in onze optiek hier nog ontbreekt is een beschrijving van de volgende elementen:

- Wat zijn de resultaten die opgeleverd moeten worden (inclusief kwaliteitseisen)?
- Wat zijn de risico's in het proces en welke beheersmaatregelen passen hierbij?
Hierdoor is de flexibiliteit in de planning niet inzichtelijk evenals de ruimte om bij te sturen.

Uit de gesprekken maken wij op dat door de korte lijnen in de organisatie er duidelijkheid bestaat en ook commitment aanwezig is ten aanzien van het eindresultaat. Een ieder kent zijn verantwoordelijkheden en acteert overeenkomstig en men weet elkaar bij onduidelijkheid en vragen snel te vinden. Zoals aangegeven in paragraaf 5.1 is deze kracht meteen ook de kwetsbaarheid ten aanzien van het proces, omdat risico's (bijvoorbeeld het wegvallen van een functionaris) niet eenvoudig kunnen worden opgevangen.

We constateren dat de P&C-cyclus en de totstandkoming van de producten niet expliciet worden geëvalueerd door de organisatie. Op onderdelen wordt wel gekeken naar verbeteringen, maar dit wordt niet formeel vastgelegd. Uit de gesprekken maken we op dat de gemeente wel voornemens is om de P&C-cyclus te gaan evalueren.

5.4 Duiding van bevindingen

We constateren dat het proces en de onderlinge samenwerking binnen de organisatie van de gemeente Harlingen ten aanzien van de totstandkoming van de P&C-cyclus goed loopt. De kracht hiervan is gelegen in de korte onderlinge lijnen in de organisatie en de duidelijkheid ten aanzien van een ieders taak. Deze kracht is meteen ook de

kwetsbaarheid van het proces. Risico's worden gelopen wanneer functionarissen wegvallen, die de organisatie niet simpelweg kan vervangen.

De ambtelijke organisatie werkt nauw samen met de auditcommissie en speelt daarbij adequaat in op de wensen en behoeften van de raad. Zo vindt er afstemming plaats over de P&C-documenten, inrichting van de programma's en de beleidsindicatoren in de programma's.

Ten aanzien van de inrichting van het proces en de kaders krijgt de organisatie verschillende complimenten van de accountant. Daarnaast zijn er verschillende aspecten die voor verbetering vatbaar zijn, zoals de Verbijzonderde Interne Controle en de eisen die steeds meer gesteld worden aan de AO/IC. Dit vraagt een steeds groter beslag van de ambtelijke capaciteit.

De inrichting en uitvoering van de P&C-cyclus is nu vooral instrumenteel ingestoken met een accent op de financiële beheersing. Het anders insteken van de 'spelregels' door middel van de taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden en vooral elkaar daarop wijzen helpt in onze optiek, naast het geven van meer aandacht aan de kaderstellende functie, in het meer sturen op hoofdlijnen. Hiermee doelen we deels op de zachtere kant van de gedragsregels en deels op de harde instrumentele kant.



Gemeente Harlingen
t.a.v. de leden van de rekenkamercommissie
Postbus 10.000
8860 HA Harlingen

uw brief	ons nummer	datum	verzonden
onderwerp	In behandeling bij	28 februari 2019	- 6 MRT 2019
Rekenkameronderzoek P&C cyclus	E. Dost	telefoonnummer	bijlagen

Beste leden van de rekenkamercommissie,

De afgelopen periode heeft u onderzoek gedaan naar de werking van de nieuwe P&C cyclus binnen onze gemeente. Hierover doet u verslag in de rapportage Rekenkameronderzoek naar de nieuwe P&C- cyclus.

Dit rapport hebben de leden van het college van B&W met belangstelling gelezen en behandeld in de B&W vergadering van 5 maart.

Het college van B&W herkent zich voor een groot deel in uw bevindingen, is content met de inhoud en het feit dat is vastgesteld dat de vooraf gestelde doelen zijn bereikt en daarmee de huidige P&C cyclus goed functioneert.

Het college neemt de aanbevelingen die door uw commissie zijn gedaan ter harte. Op een aantal punten zijn er wat kanttekeningen geplaatst en het college heeft er alle vertrouwen in dat, samen met de auditcommissie, deze aanbevelingen voortvarend worden opgepakt en vertaald in concrete maatregelen om tot verdere verbeteringen te komen.

Deze maatregelen zullen met name zijn gericht op het verder versterken van de kaderstellende rol van de gemeenteraad.

Tot slot spreekt het college zijn dank uit aan de leden van de rekenkamercommissie en alle andere betrokkenen voor de inspanningen die zijn gedaan voor het opstellen van dit rapport.

Postbus 10.000, 8860 HA Harlingen
Voorstraat 35, 8861 DG Harlingen
T 14 0517 F 0517 412 664
E info@harlingen.nl

Nawoord

De Rekenkamercommissie heeft voor de uitvoering en voltooiing van dit onderzoek naar de nieuwe Planning & Control cyclus alle medewerking gekregen van de gemeente Harlingen. De commissie wil hiervoor haar waardering en dank uitspreken.

Het college schrijft in zijn bestuurlijke reactie van 6 maart 2019 dat het zich voor een groot deel in de bevindingen van de Rekenkamercommissie herkent. Het college is content met de inhoud en het feit dat is vastgesteld dat de vooraf gestelde doelen zijn bereikt en daarmee de huidige P&C cyclus goed functioneert. Het college neemt de aanbevelingen die door onze commissie zijn gedaan ter harte. Op een aantal punten is door de Rekenkamercommissie kanttekeningen geplaatst. Het college geeft hierop aan er alle vertrouwen in te hebben dat de door de Rekenkamercommissie gegeven aanbevelingen, samen met de auditcommissie, voortvarend worden opgepakt en vertaald in concrete maatregelen om tot verdere verbeteringen te komen.

De Rekenkamercommissie stelt hiermee vast dat het college de conclusies van de Rekenkamercommissie geheel onderschrijft en de aanbevelingen wil opvolgen samen met de auditcommissie.

Gelet op bovenstaande adviseert de Rekenkamer de Raad om de conclusies van het onderzoek te onderschrijven, de aanbevelingen middels besluitvorming over te nemen en als gemeenteraad nadere afspraken te maken met de auditcommissie en het College over de wijze waarop de aanbevelingen worden vertaald in concrete maatregelen.

De Rekenkamercommissie hoopt dat de raad van Harlingen met dit onderzoek zijn kaderstellende en controlerende rol verder kan versterken.

Literatuurlijst

Documenten

EY, 2015, *Gemeente Harlingen Uitkomsten controle en overige informatie 2014*, mei 2015, p. 1-32.

EY, 2016, *Gemeente Harlingen Uitkomsten controle en overige informatie 2015*, 7 juli 2016, p. 1-44.

EY, 2016, *Gemeente Harlingen Managementletter tussentijdse controle 2016*, 15 december 2016, p. 1-30.

EY, 2017, *Gemeente Harlingen Uitkomsten controle en overige informatie 2016*, 28 juni 2017, p. 1-37.

Fracties VVD Harlingen, PvdA, CDA, ChristenUnie, GroenLinks, HOOP, D66 en Wad'n Partij Harlingen, 2018, *Amendement conform art. 33 van het RvO van de raad van de gemeente Harlingen*, 16 mei 2018, p. 1-2.

Gemeente Harlingen, 2013, *Kadernota begroting 2014 en meerjarenraming 2015 t/m 2017*, april 2013, p. 1-4.

Gemeente Harlingen, 2013, *Programmabegroting 2014 en meerjarenraming 2015 t/m 2017*, p. 1-104.

Gemeente Harlingen, 2014, *Kadernota begroting 2015 en meerjarenraming 2016 t/m 2018*, april 2014, p. 1-4.

Gemeente Harlingen, 2014, *Presentatie Planning en control cyclus gemeente Harlingen*, 7 mei 2014, p. 1-11.

Gemeente Harlingen, 2014, *Conceptverslag auditcommissie*, 20 mei 2014, p. 1-2.

Gemeente Harlingen, 2014, *Conceptverslag auditcommissie*, 27 juni 2014, p. 1-2.

Gemeente Harlingen, 2014, *Conceptverslag auditcommissie*, 24 september 2014, p. 1-2.

Gemeente Harlingen, 2014, *Advies college van B&W: Vaststellen nieuwe Planning en Control cyclus*, 20 oktober 2014, p. 1-2.

Gemeente Harlingen, 2014, *Programmabegroting 2015 en meerjarenraming 2016 t/m 2018*, p. 1-99.

Gemeente Harlingen, 2014, *Raadbesluit Herziening Planning & Control cyclus*, 3 december 2014, p. 1-3.

Gemeente Harlingen, 2014, *Praktische gevolgen nieuwe Planning & Control cyclus per 2015*, p. 1.

Gemeente Harlingen, 2014, *Nieuwe opzet P&C Cyclus Gemeente Harlingen*, p. 1-2.

Gemeente Harlingen, 2015, *Jaarrekening 2014*, p. 1-181.

Gemeente Harlingen, 2015, *Programmabegroting 2016 en meerjarenraming 2017 t/m 2019*, p. 1-108.

Gemeente Harlingen, 2016, *Conceptverslag auditcommissie, 17 maart 2016*, p. 1-3.

Gemeente Harlingen, 2016, *Raadsvoorstel Begrotingswijzigingen, 23 maart 2016*, p. 1-26.

Gemeente Harlingen, 2016, *Kadernota begroting 2017 en meerjarenraming 2018 t/m 2020*, april 2016, p. 1-4.

Gemeente Harlingen, 2016, *Jaarrekening 2015*, p. 1-181.

Gemeente Harlingen, 2016, *Raadsinformatiebrief: Het financieel perspectief per 1 juli 2016*, 15 juli 2016, p. 1-15.

Gemeente Harlingen, 2016, *Programmabegroting 2017 en meerjarenraming 2018 t/m 2020*, p. 1-90.

Gemeente Harlingen, 2017, *Financiële verordening gemeente Harlingen 2017*, 14 februari 2017, p. 1-15.

Gemeente Harlingen, 2017, *Raadsvoorstel Financiële Verordening Gemeente Harlingen*, 12 april 2017, p. 1-18.

Gemeente Harlingen, 2017, *Kadernota begroting 2018 en meerjarenraming 2019 t/m 2021*, april 2017, p. 1-4.

Gemeente Harlingen, 2017, *Jaarrekening 2016*, p. 1-164.

Gemeente Harlingen, 2017, *Raadsinformatiebrief: Het financieel perspectief per 12 juli 2017*, 4 juli 2017, p. 1-14.

Gemeente Harlingen, 2017, *Programmabegroting 2018 en meerjarenraming 2019 t/m 2021*, p. 1-86.

Gemeente Harlingen, 2017, *P&C kalender 2018 (Excel-bestand)*.

Gemeente Harlingen, 2018, *Regelement van Orde*, 24 januari 2018, p. 1-45.

Gemeente Harlingen, 2018, *Advies college van B&W: Kadernota begroting 2019 en meerjarenraming 2020 t/m 2022*, 3 april 2018, p. 1-2.

Gemeente Harlingen, 2018, *Jaarrekening 2017*, 17 mei 2018, p. 1-136.

Gemeente Harlingen, 2018, *Onderzoeksplan 2018: Onderzoek art. 213a Gemeentewet 2018 Beleidsevaluatie*, p. 1.

Gemeente Harlingen, 2018, *Korte beschrijving P&C-instrumenten*, p. 1-2.

Hofsteenge Zeeman Groep Accountants & Adviseurs, 2018, *Managementletter interimcontrole 2017 gemeente Harlingen*, 17 januari 2018, p. 1-11.

Hofsteenge Zeeman Groep Accountants & Adviseurs, 2018, *Accountantsverslag controle 2017 gemeente Harlingen*, 13 juni 2018, p. 1-13.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2014, *Handreiking kosten-toerekening heffingen, rechten en tarieven*, 10 oktober 2014, p. 1-188.

VNG, 2010, *Model kostenonderbouwing afvalstoffenheffing versie 1.0: Transparantie in zeven stappen*, VNG, februari, p. 1-30.

VNG, 2010, *Model kostenonderbouwing rioolheffing versie 1.0: Transparantie in zeven stappen*, VNG, januari, p. 1-28

Websites

www.harlingen.nl

Bijlage 1 Geïnterviewden voor het onderzoek

	Datum	Functie	Organisatie
1	6 november 2018	Concerncontroller	Gemeente Harlingen
2	6 november 2018	Afdelingsmanager dienstverlening en ondersteuning	Gemeente Harlingen
		Teamleider Financiën	Gemeente Harlingen
		Financieel beleidsmedewerkster	Gemeente Harlingen
3	6 november 2018	Gemeentesecretaris	Gemeente Harlingen
4	6 november 2018	Vertegenwoordiging gemeenteraad van Harlingen	
5	13 november 2018	Burgemeester	Gemeente Harlingen
		Wethouder	Gemeente Harlingen
		Wethouder	Gemeente Harlingen
		Wethouder	Gemeente Harlingen
		Gemeentesecretaris	Gemeente Harlingen

Bijlage 2 Normenkader

Het normenkader heeft de functie om vooraf duidelijk te maken welke onderdelen worden onderzocht en aan welke eisen (c.q. normen) deze zouden moeten voldoen. Het normenkader zorgt voor een objectivering van de onderzoeksresultaten. Hieronder is het gehanteerde normenkader weergegeven, ingedeeld naar de onderzoeksvragen van het onderzoek:

	Onderzoeksvraag	Norm
	Doeltreffendheid	
1	Welke doelstellingen en ambities heeft de gemeente geformuleerd inzake de nieuwe Planning & Controlcyclus?	<ul style="list-style-type: none"> Ambities en wensen van de raad ten aanzien van de P&C-cyclus zijn duidelijk doorvertaald naar doelstellingen (SMART-geformuleerd).
2	In hoeverre is er uitvoering gegeven aan de geformuleerde ambities en speerpunten?	<ul style="list-style-type: none"> De doelstellingen (bij norm 1) zijn doorvertaald naar een plan van aanpak, waarin duidelijk activiteiten en te behalen resultaten zijn opgenomen om invulling te geven aan de geformuleerde doelstellingen. Tevens zijn maatregelen opgenomen om de aanpassingen in de P&C-cyclus te bestendigen c.q. te borgen in de organisatie. Dit betekent een duidelijke vastlegging van taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden. Er wordt uitvoering gegeven aan de doelstellingen en de nieuwe P&C-cyclus.
3	In hoeverre zijn de geformuleerde doelstellingen behaald?	<ul style="list-style-type: none"> Resultaten ten aanzien van de geformuleerde doelstellingen zijn vastgelegd in rapportages. Hierin is duidelijk gemaakt in hoeverre de doelstellingen zijn behaald en zo niet, is onderbouwd aangegeven waarom. Er is aangegeven hoe de veranderingen zijn geborgd in de organisatie en welk effect die veranderingen hebben gehad.
	Doelmatigheid	
4	Is er sprake van eerdere en tijdige informatievoorziening over de financiële stand van zaken?	<ul style="list-style-type: none"> Informatievoorziening over de financiële stand van zaken vindt eerder en voortijdig (raadsleden hebben voldoende tijd om zich voor te bereiden en vragen te formuleren en deze te stellen) plaats. De informatie aangaande de financiële stand van zaken (budgetuitputting en stand van zaken aangaande financiële positie en vermogenspositie) van de gemeente is te begrijpen en inzichtelijk voor niet-financiële.
5	Is er sprake van meer ruimte voor raadsleden om tussentijds te kunnen corrigeren en bijsturen?	<ul style="list-style-type: none"> Er is voldoende tijd tussen en voorafgaand aan de behandeling van de verschillende P&C-documenten in de commissies voor raadsleden om het debat over inhoud te kunnen voeren. Er is sprake van voldoende tijd voor raadsleden om de stukken tussentijds te corrigeren en bij te sturen.
6	Is het transparant en navolgbaar dat de nieuwe P&C-cyclus efficiënter werkt?	<ul style="list-style-type: none"> Het is navolgbaar dat de nieuwe P&C-cyclus efficiënter werkt. De organisatie heeft vastgelegd dat de nieuwe P&C-cyclus minder tijd en inzet kost voor de organisatie.
	Transparantie en de rol van de raad	
7	In hoeverre is de informatievoorziening richting de raad met de nieuwe P&C-cyclus voldoende?	<ul style="list-style-type: none"> De informatievoorziening richting de raad (sinds de nieuwe P&C-cyclus) wordt als voldoende gewaardeerd. Er wordt voldaan aan de actieve informatieplicht richting de raad.

	Onderzoeksvraag	Norm
	Doeltreffendheid	
8	Geeft de raad met de nieuwe P&C-cyclus vorm aan zijn kaderstellende en controlerende taak?	<ul style="list-style-type: none"> De kaderstellende rol en controlerende rol van de raad is door middel van de nieuwe P&C-cyclus versterkt. De raad heeft duidelijke kaders gesteld ten aanzien van de kaderstellende en controlerende rol van de raad binnen de gemeente Harlingen (duidelijke richting geformuleerd hoe zij dat zich voor zien). De uitvoering van de nieuwe P&C-cyclus vindt plaats binnen de kaders van het raadsbesluit.
9	Welke aanbevelingen kunnen gedaan worden om in dit kader de kaderstellende en controlerende rol van de raad te versterken?	Geen normering – aanbeveling vanuit het onderzoek.
	Organisatie	
10	Is de samenwerking tijdens de totstandkoming van de P&C-cyclus van voldoende niveau en helpend voor de juistheid, tijdigheid en volledigheid van de producten van de P&C-cyclus?	<ul style="list-style-type: none"> Er is duidelijk vastgelegd hoe de taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden zijn belegd voor de uitvoering van de P&C-cyclus binnen de organisatie. Er worden methoden binnen de ambtelijke organisatie gehanteerd die de onderlinge samenwerking versterken en aantoonbaar bijdragen aan de kwaliteit (juistheid, tijdigheid en volledigheid) van de P&C-producten.
11	Zijn de rollen/verantwoordelijkheden en de invulling daarvan (bestuurlijk, programma-coördinatoren, budgethouders, financieel ontwikkelaars, adviseurs en ondersteuning) in de P&C-cyclus voldoende helder?	<ul style="list-style-type: none"> Er is duidelijk vastgelegd hoe de taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden zijn belegd voor de uitvoering van de P&C-cyclus binnen de organisatie.
12	Zijn er voldoende waarborgen in het proces om ervoor te zorgen dat de juiste vraagstukken op het juiste moment op de goede tafel terechtkomen (doen we de goede dingen)?	<ul style="list-style-type: none"> Het proces van de totstandkoming van de P&C-documenten is vastgelegd en geborgd in de organisatie (benoeming en borging van taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden). Risico's zijn benoemd en daarvoor zijn beheersmaatregelen getroffen. Het proces is dusdanig ingericht dat er flexibiliteit in de planning zit om onverwachte ontwikkelingen of risico's op te vangen. Speelruimte is benoemd en er is aangegeven wanneer deze gebruikt kan worden. Het proces van de totstandkoming wordt elk jaar geëvalueerd met de organisatie en met het bestuur van de gemeente (college van B&W en de raad).

Bijlage 3 Enquête raadsleden gemeente Harlingen

De vragen in deze vragenlijst zijn een eerste verkenning. In het gesprek met uw raad in het kader van het rekenkameronderzoek naar de nieuwe P&C-cyclus van de gemeente Harlingen wordt dieper met u het gesprek aangegaan, mede aan de hand van de antwoorden op de vragen in deze vragenlijst.

Deze vragenlijst bevat de volgende onderdelen:

- I Informatieverstrekking aan de gemeenteraad**
- II Financiële verantwoording aan de gemeenteraad**
- III Inhoudelijke verantwoording aan de gemeenteraad**
- IV Democratische controle**

I Informatieverstrekking aan de gemeenteraad

1. Kunt u aangeven in hoeverre u op de hoogte bent van de P&C-cyclus in uw gemeente?

- Ik ben goed op de hoogte en maak veel gebruik van de verstrekte informatie
- Ik ben op de hoogte, maar maak weinig gebruik van de verstrekte informatie
- Ik moet mij nog inwerken en weet nog te weinig van de P&C-cyclus
- Weet niet/geen mening

2. Kunt u enkele voorbeelden noemen van documenten die onderdeel zijn van de P&C-cyclus?

- Ja, te weten:

3. Wanneer maakt u in het bijzonder gebruik van de informatie die u ontvangt via de P&C-cyclus? (meerdere antwoorden mogelijk)

- Bij de voorbereiding van bijna alle commissie- en raadsvergaderingen
- Bij de bespreking van de gemeentebegroting
- Bij de bespreking van de jaarstukken
- Bij de bespreking van bestuursrapportages
- Op andere momenten
- Weet niet/geen mening

4. In welke mate hecht u waarde aan de informatie die u ontvangt via de P&C-cyclus?

- Veel waarde
- Geringe waarde
- Weinig waarde
- Weet niet/geen mening

II Financiële kaderstelling en verantwoording

5. Hoe goed is uw zicht op de financiën van de gemeente Harlingen?

- Goed
- Weet niet/geen mening
- Slecht

6. Hoe is uw zicht op de financiële risico's van de gemeente Harlingen én de mate waarin deze risico's zijn afgedekt?

- Goed
- Weet niet/geen mening
- Slecht

7. Hoe inzichtelijk vindt u de begroting van de gemeente Harlingen?

- Inzichtelijk
- Inzichtelijk/niet inzichtelijk
- Niet inzichtelijk
- Weet niet/geen mening

8. Hoe waardeert u de invloed die u heeft op het tot stand komen van de begroting?

- Goed
- Niet goed/niet slecht
- Slecht
- Weet niet/geen mening

9. Hoe inzichtelijk vindt u de jaarstukken van de gemeente Harlingen?

- Inzichtelijk
- Inzichtelijk/niet inzichtelijk
- Niet inzichtelijk
- Weet niet/geen mening

III Inhoudelijke kaderstelling en verantwoording

10. Hoe beoordeelt u de kwaliteit (compleetheid, juistheid, actualiteit, integraliteit e.d.) van de informatie via de P&C-cyclus? (meerdere antwoorden mogelijk)

- De informatie stelt mij in staat duidelijke kaders te stellen
- De informatie stelt mij in staat gericht verantwoording af te nemen van het college van B&W
- De informatie geeft mij goed inzicht in het reilen zeilen van de gemeente Harlingen
- De informatie stelt mij in staat mijn achterban goed te informeren
- De informatie is onvoldoende
- Weet niet/geen mening

11. Is naar uw oordeel de kwaliteit van de verstrekte informatie via de P&C-cyclus de afgelopen jaren verbeterd en zo ja, in hoeverre?

- De kwaliteit is sterk verbeterd
- De kwaliteit is hetzelfde
- De kwaliteit is verslechterd
- Weet niet/geen mening → 7

11b. Kunt u uw antwoord toelichten?

12. Zijn er bepaalde beleidsterreinen aan te wijzen die u mist in de informatie die u ontvangt via de P&C-cyclus? Zo ja kunt u aangeven welke terreinen en waarom?

- Ja, te weten:
- Nee

13. Zijn er algemene thema's aan te wijzen waar u in het bijzonder informatie over zou willen (bijv. doelen, beleidsvragen, indicatoren, monitoring van de resultaten of evaluatie) als het gaat om de informatie die u ontvangt via de P&C-cyclus?

14. Heeft de gemeenteraad voldoende tijd om de informatie die via de P&C-cyclus wordt aangeboden, te behandelen?

- Ja
- Nee
- Weet niet/geen mening → 15

14a. Heeft u misschien ideeën hoe en wanneer dit het best is te organiseren?

IV Democratische controle

15. Hoe waardeert u in het algemeen de instrumenten (zoals het stellen van vragen aan het college van B&W) die u ter beschikking staan om het gemeentebestuur te controleren en kaders te stellen?

- Goed
- Voldoende
- Matig
- Onvoldoende
- Weet niet/geen mening → 16

15a. Kunt u aangeven welk instrument u nog mist en waarom?

16. Doen er zich in de praktijk (geregeld) problemen voor die te maken hebben met een gebrek aan controle op het gemeentebestuur? Zo ja welke?

- Ja, te weten:
- Nee
- Weet niet/geen mening

17. Stelt u het op prijs wanneer de onderzoekers van BMC contact met u opnemen naar aanleiding van deze vragenlijst? Dan kunt u hier uw email adres en telefoonnummer invullen:

18. Heeft u nog andere opmerkingen of suggesties over het onderwerp van deze vragenlijst? Dan kunt u ze hieronder kwijt.

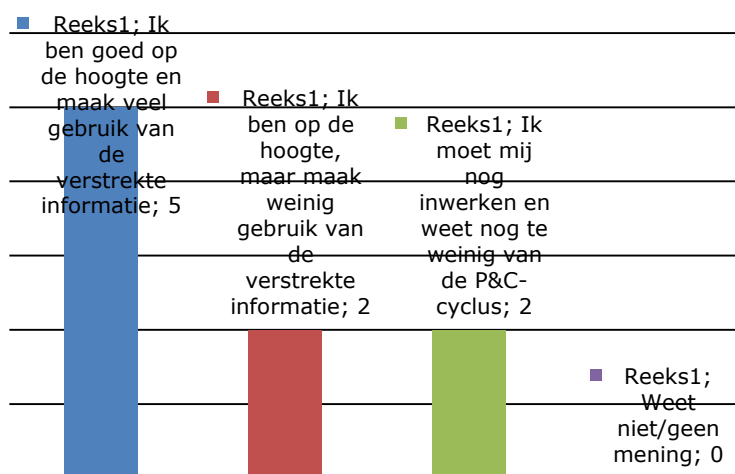
Hartelijk dank voor het invullen van deze vragenlijst!

Bijlage 4 Uitkomsten enquête gemeente Harlingen

In deze bijlage presenteren we de uitkomsten van de enquête, zoals die in bijlage 3 is weergegeven.

De enquête is door negen raadsleden ingevuld (totaal kent de gemeente zeventien raadsleden).

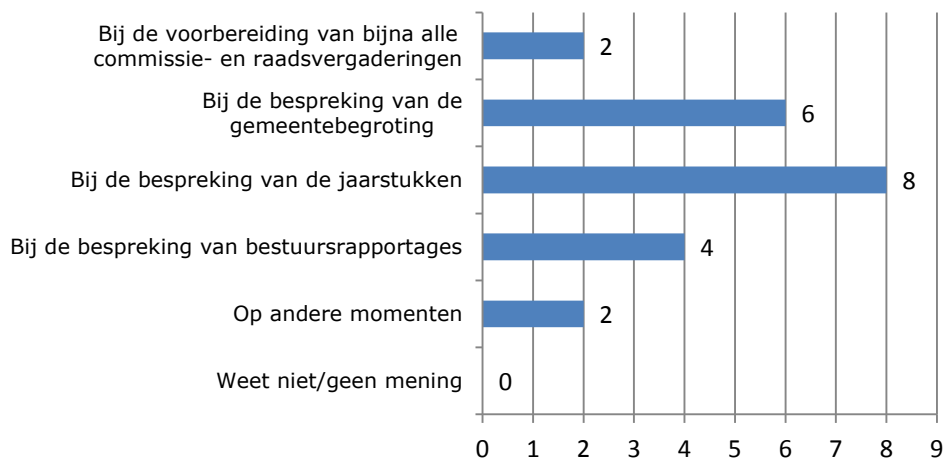
1. Kunt u aangeven in hoeverre u op de hoogte bent van de P&C-cyclus in uw gemeente?



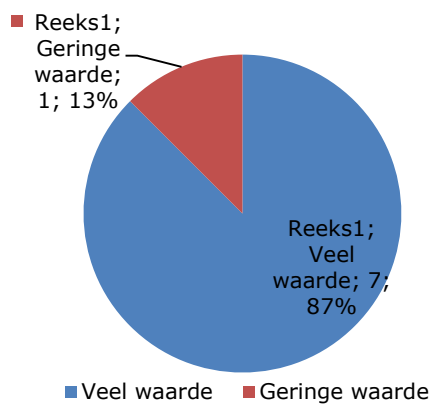
2. Kunt u enkele voorbeelden noemen van documenten die onderdeel zijn van de P&C-cyclus?

- Begroting, meerjarenbegroting, jaarrekening, kadernota, viermaandelijke rapportages
- Kadernota, bestuursrapportage, jaarstukken
- De jaarrekening, de begroting, de verordeningen lokale heffingen, vaststelling OZB kalenderjaar, de 4-maands verantwoording, etc, etc.
- Jaarstukken, begroting, begrotingen van de gemeenschappelijke regelingen, idem Jaarstukken, begrotingswijzigingen.
- Kadernota, Tussentijdse rapportage, Jaarrekening, Begrotingmeerjaren
- Nvt.
- Jaarrekening en begroting
- Kadernota, programmabegroting ,halfjaarrapportage, Jaarrekening
- 4 maandelijke rapportage. Afwijkingsverschillen etc.

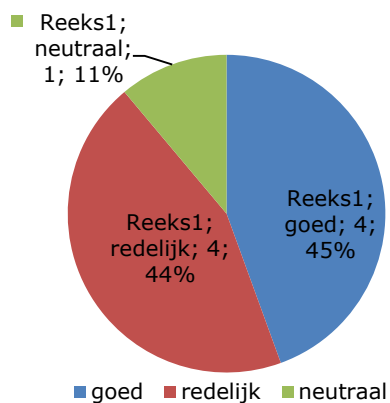
3. Wanneer maakt u in het bijzonder gebruik van de informatie die u ontvangt via de P&C-cyclus? (meerdere antwoorden mogelijk)



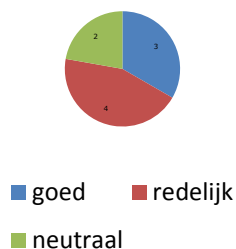
4. In welke mate hecht u waarde aan de informatie die u ontvangt via de P&C-cyclus?



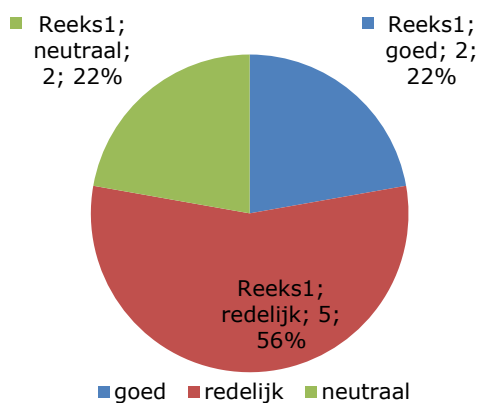
5. Hoe goed is uw zicht op de financiën van de gemeente Harlingen?



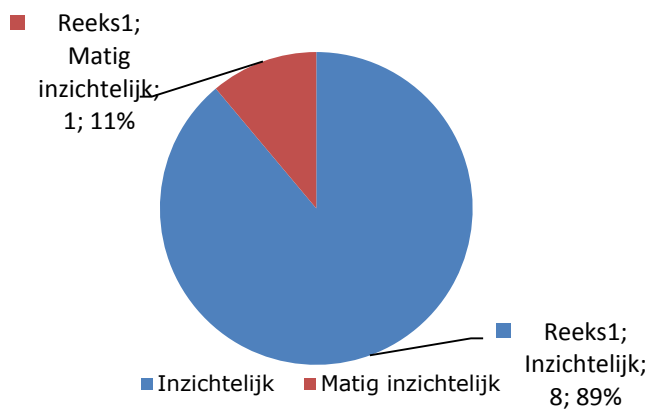
6. Hoe is uw zicht op de financiële risico's van de gemeente Harlingen?



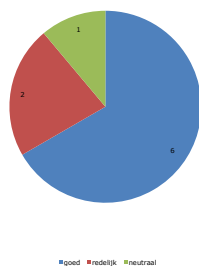
7. Hoe is uw zicht op de mate waarin deze risico's zijn afgedekt?



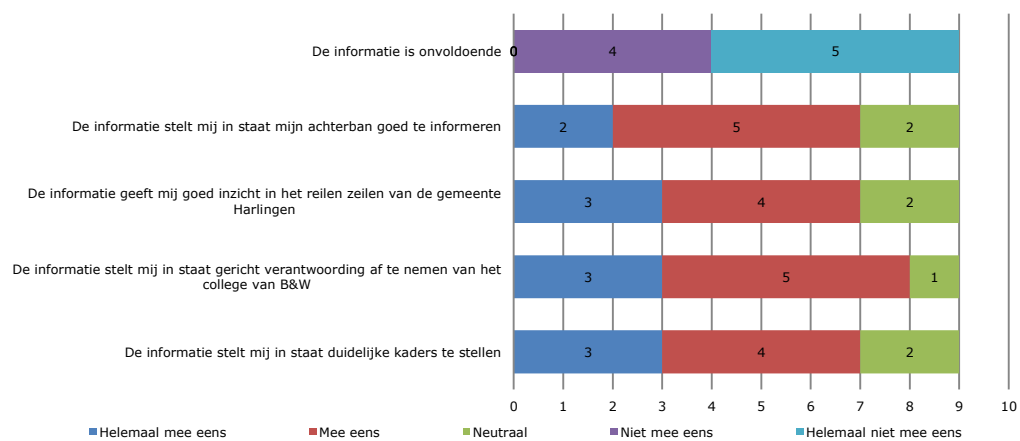
8. Hoe inzichtelijk vindt u de begroting van de gemeente Harlingen?



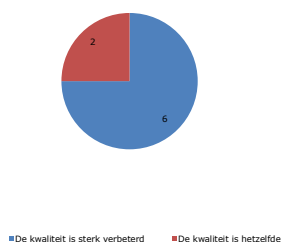
9. Hoe waardeert u de invloed die u heeft op het tot stand komen van de begroting?



10. Hoe beoordeelt u de kwaliteit (compleetheid, juistheid, actualiteit, integraliteit e.d.) van de informatie via de P&C-cyclus? (meerdere antwoorden mogelijk)



11. Is naar uw oordeel de kwaliteit van de verstrekte informatie via de P&C-cyclus de afgelopen jaren verbeterd en zo ja, in hoeverre?



Toelichting op het gegeven antwoord:

- Is verbeterd, maar niet sterk, was al voldoende volgens mij. Via begrotingswijzigingen hebben wij als raad de nodige invloed en kennis.
- 1e periode als raadslid
- Mede door goed overleg met de auditcommissie is de P&C-cyclus en de daaronder vallende informatievoorziening steeds beter afgestemd op de informatiebehoefte van de gemeenteraad.
- Is transparant, overzichtelijk, goed ontwerp, goed te volgen.
- P&C cyclus is aangepast. Als lid van de auditcommissie ben hier bij betrokken geweest
- In het verleden niet inhoudelijk mee bezig gehouden.
- Zeer overzichtelijke begroting

12. Zijn er bepaalde beleidsterreinen aan te wijzen die u mist in de informatie die u ontvangt via de P&C-cyclus? Zo ja kunt u aangeven welke terreinen en waarom?



Toelichtende antwoorden op vraag 12:

- Sociaal Domein
- Waarde grondbeleid

13. Zijn er algemene thema's aan te wijzen waar u in het bijzonder informatie over zou willen (bijv. doelen, beleidsvragen, indicatoren, monitoring van de resultaten of evaluatie) als het gaat om de informatie die u ontvangt via de P&C-cyclus?

- Nee
- Zie hiervoor de onlangs in overleg met het auditcommissie opgestelde thema-overzicht. Deze is m.i. zeer uitgebreid en volledig, maar gericht op de behoefte van de gemeenteraad.
- indicatoren wijzigen vaak. Weinig traceerbaar en consequent.
- Nvt
- Nee
- Nou, nee. Het is prima zo
- Snellere informatie mbt de 4-maand rapportage. Nog vaak het idee dat ambtenaren een slag om de arm houden en pas in het laatste kwartaal sterke afwijkingen melden.

14. Heeft de gemeenteraad voldoende tijd om de informatie die via de P&C-cyclus wordt aangeboden, te behandelen?

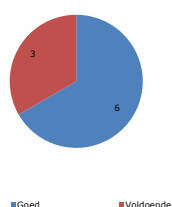


Toelichtende antwoorden bij vraag 14: Heeft u misschien ideeën hoe en wanneer dit het best is te organiseren?

- Altijd technisch inloopuurtje organiseren. Elke viermaandelijke rapportage agenderen.
- Nee
- Nee, ik denk dat de P&C cyclus al, in goed overleg met de raad (lees: auditcommissie), goed georganiseerd is en uitgevoerd wordt.
- In zijn algemeenheid is de gemeenteraad behoorlijk belast met allerlei werkzaamheden. Het lijkt wel of ieder jaar de werklust toeneemt.

- Men kan niet van een raadslid verwachten, dat hij/zij 100% van zijn werktijd aan raadswerkzaamheden besteedt. Dat betekent concreet, dat men altijd een informatieachterstand heeft t.o.v. de professionals (wethouders en ambtenaren).
- Als beginnend raadslid nog geen mening.
- Nee
- Het is best goed zo

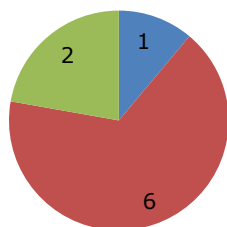
15. Hoe waardeert u in het algemeen de instrumenten (zoals het stellen van vragen aan het college van B&W) die u ter beschikking staan om het gemeentebestuur te controleren en kaders te stellen?



15a. Kunt u aangeven welk instrument u nog mist en waarom?

- Nvt
- "Ik mis af en toe de tijd om goed door te gaan op de beantwoording op vragen door het college, in sommige gevallen zouden er afhankelijk van de raadsonderwerpen wellicht meerdere raadscommissies in een maand moeten plaatsvinden.
- Ten tweede vind ik het onderscheid tussen technische vragen (schriftelijk te stellen) en politieke vragen (mondeling te stellen) in veel gevallen te onduidelijk, waardoor ik soms vragen niet stel of op het verkeerde moment, terwijl mijn collega deze wel stelt."
- ??
- Nvt.
- Nee
- Ik mis niets

16. Doen er zich in de praktijk (geregeld) problemen voor die te maken hebben met een gebrek aan controle op het gemeentebestuur? Zo ja welke?



■ Ja ■ Nee ■ Weet niet/geen mening

Toelichtende antwoorden op vraag 16:

- Ach ja, de vele samenwerkingsverband verbanden roepen dit weleens af.

Heeft u nog andere opmerkingen of suggesties over het onderwerp van deze vragenlijst?

- Het komt nogal eens voor dat het college het argument van te grote werkdruk voor het ambtenarenapparaat gebruikt om onderwerpen of vragen af te houden. Op zich begrijpelijk en ook terecht, maar wel een beperking van de controletaak van de raad. Dit is natuurlijk de consequentie van de keuze van Harlingen om als zelfstandige gemeente te blijven bestaan. Het is echter ook een groot risico voor de gemeente, zeker gezien de grote items waarmee ook Harlingen in de toekomst zal worden geconfronteerd, zoals bijvoorbeeld de implementatie, uitvoering en controle op de omgevingswet. Dit heeft grote impact voor de werkdruk van het ambtenarenapparaat en het college, maar ook op de controlemogelijkheden (bekwaamheid, tijd, etc.) van de raadsleden.